КРАТКИЙ КУРС СОВЕТСКОГО ПРАВА

ПОД РЕДАКЦИЕЙ НАРОДНОГО КОМИССАРА ЮСТИЦИИ Д. И. КУРСКОГО



Н. В. КРЫЛЕНКО

# ВВЕДЕНИЕ В ИЗУЧЕНИЕ СОВЕТСКОГО ПРАВА

А. М. ТУРУБИНЕР

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ С.С.С.Р. И Р.С.Ф.С.Р.

1927 г.

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО Н.К.Ю.
Р.С.Ф.С.Р.
МОСКВА

КРАТКИЙ КУРС СОВЕТСКОГО ПРАВА ПОД РЕДАКЦИЕЙ НАРОДНОГО КОМИССАРА ЮСТИЦИИ Д. И. КУРСКОГО



Н. В. КРЫЛЕНКО

# ВВЕДЕНИЕ В ИЗУЧЕНИЕ СОВЕТСКОГО ПРАВА

---

А. М. ТУРУБИНЕР

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ СССР и РСФСР

МОСКВА
ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКЮ РСФСР
1927




Москва. Главлит № 89.178. 5.000 экз.

«Мосполиграф», 16-я типография, Трехпрудный, 9.

**Н. В. Крыленко.**

# Введение в изучение советского права.

## ГЛАВА I.

## Основы государственного устройства Союза Советских Социалистических Республик.

Наше государство—государство Советов. Наша власть—власть Советов. За границей всюду, как среди широчайших рабочих масс, так и в буржуазной прессе, нас также знают, как государство Советов. В нашей Конституции одна из основных статей говорит, что власть, в центре и на местах, принадлежит рабоче-крестьянским Советам. Советский строй, таким образом, является отличительной чертой нашего государства, характернейшей особенностью нашего политического порядка, нашего порядка управления.

Поэтому, для того, чтобы уяснить себе, как построено наше государство, как оно управляется и что характеризует его существо, в отличие от всех других государственных форм, которые были до сих пор и которые существуют сейчас, нам нужно уяснить, что из себя представляют наши советы и почему именно с советами мы связываем характерные особенности нашего государства.

Впервые советы рабочих и крестьянских депутатов зародились в первую нашу революцию в 1905 году, больше 20 лет тому назад, когда впервые у нас было широкое революционное движение масс, сознательно направляемое ими на свержение старого царского режима, и когда во главе этого движения, в качестве руководящей силы революции, впервые выступил рабочий класс, под руководством социалистических партий, в частности, коммунистической партии большевиков, называвшейся тогда Российской Социал-Демократической Рабочей Партией.

Вот как Владимир Ильич характеризует революцию 1905 года и роль в этой революции Советов:

«Самое важное значение имеет, конечно, опыт революции, т.-е. в России—опыт 1905 года.

Три последние месяца этого года—октябрь, ноябрь и декабрь—были периодом замечательно сильной, широкой массовой революционной борьбы—периодом соединения двух наиболее могучих приемов этой борьбы—массовой политической стачки и вооруженного восстания.

Массовые стачки и вооруженные восстания сами собой ставили на очередь дня вопрос о революционной власти и диктатуре...

Массовая революционная борьба указанного периода вызвала к жизни такие невиданные раньше в мировой истории организации, как *советы рабочих депутатов*, а вслед за ними—советы солдатских депутатов, крестьянские комитеты и т. п. Получился такой факт, что те основные вопросы (Советская власть и диктатура пролетариата), которые занимают теперь внимание сознательных рабочих во всем мире, оказались поставленными практически в конце 1905 года» (1920 г. 30/I. К истории вопроса о диктатуре, т. XVII, стр. 350—351).

«В огне борьбы,—говорит по тому же поводу Владимир Ильич в другом месте,—организовалась своеобразная массовая организация, знаменитые *советы рабочих депутатов*, собрания делегатов от всех фабрик. Эти *советы рабочих депутатов* в нескольких городах России все более и более начинали играть роль временного революционного правительства, роль органов и руководителей восстания. Были сделаны попытки организовать советы солдатских и матросских депутатов, и соединить их с советами рабочих депутатов» (Из доклада, прочитанного по-немецки в 1917 г. в Цюрихе на собрании рабочей молодежи. Перевод с немецкого).

Таким образом, советы рабочих депутатов, возникшие в 1905 году, были: 1) *органами восстания рабочих и крестьянских масс* против царского строя и 2) *зачаточной формой нового временного революционного правительства*. Это и будет их наиболее правильная характеристика.

Они не были, однако, органами нового государственного строя, органами нового государственного порядка и таковыми не могли быть прежде всего потому, что старый царский порядок не был еще окончательно разбит, в руках его была главная реальная сила царизма—армия, и поэтому даже такое чисто-пролетарское оружие борьбы, как всеобщая стачка, упершись в вооруженное восстание, оказалась недостаточной, чтобы свалить царский строй. Новая роль советов, как органов нового государственного строя, была выявлена только второй революцией 1917 года.

Основных уроков революции 1905 года было два: 1) победить рабочие и крестьяне могли лишь при условии наличия своей самостоятельной классовой организации и 2) таковой массовой классовой организацией для них явились советы.

Февральская революция 1917 года вспыхнула в момент, когда под влиянием тяжелой неудачной империалистической войны царизм снова концентрировал на себе ненависть почти всего населения страны. Против царизма восставали не только рабочие и крестьяне, несущие ужасы и тяготы войны, но и широкие массы городского населения.

Февральская революция 1917 года была уже по одному тому гораздо сильнее революции 1905 года, что почти восемь миллионов рабочего и крестьянского населения стояли в то время под ружьем, восемь миллионов трудового населения были вооружены и представляли собой силу, на которую царь не мог больше рассчитывать.

В этом было основное отличие февральской революции 1917 года от революции 1905 года. Против такой силы царский строй устоять не мог. Но на другой день после свержения царизма ребром встал перед революционным населением страны вопрос, кто же теперь будет стоять у власти: либеральная буржуазия, создавшая на обломках царизма временное революционное правительство, или советы, образовавшиеся в первые же дни февральской революции, на основе опыта первой революции?

В то время как рабочие и крестьяне и вся армия требовали немедленного прекращения войны во что бы то ни стало, все слои буржуазии, как реакционной, так и либеральной, до и после свержения царизма думали только о том, как бы довести войну до победного конца и войну продолжать. При таком положении вещей примирения между обеими сторонами быть не могло, и поэтому *двоевластие явилось наиболее характерной чертой всего первого периода русской революции с февраля по октябрь 1917 года.* Вместе с тем на первый план выступила роль советов уже не как органов восстания, а как *органов революционной власти, противопоставивших себя официальному правительству буржуазии.* Уже в апреле 1917 года произошло первое столкновение, в кровавой форме оно повторилось в июле, а когда основные противоречия после выступления Корнилова дошли до максимума, произошел октябрьский переворот, который окончательно ликвидировал буржуазную власть.

С этого момента советы из органов восстания и зачаточной формы государственной власти превратились в *реальные органы нового государства*, в реальные органы нового государственного порядка, нового строя, *во главе которого, основной силой которого явился рабочий класс.* С этого момента началась история нового государства и роль советов, как его *основной ячейки.*

Советы были и оказались единственно об'ективно возможными органами власти рабочих и крестьян. Однако, не только потому, что налицо не было другой организации, которую можно было бы противопоставить временному буржуазному правительству для конструирования новой государственной власти. Они оказались единственно возможной и необходимой государственной формой равным образом потому, что именно советы оказались и единственной *соответствующей формой государственной власти* для разрешения тех проблем, которые поставила перед собой русская революция 1917 г., которые сам поставил перед собой в октябре 1917 года рабочий класс.

Одной из счастливейших особенностей русской революции, неслыханно облегчившей революционную работу рабочего класса, было то, что с самого начала революции 1917 года налицо оказалось то, чего далеко не было у рабочего класса в начале революции

1905 г.—не только оказалась налицо сплоченная, привыкшая к революционной борьбе политическая партия—партия пролетариата, отчетливо и ясно наметившая перед собой свои цели, но партия, которая уже к этому времени широко распропагандировала их среди миллионов рабочих масс, пользовавшаяся крупнейшим влиянием среди них. А эта партия—партия коммунистов-большевиков, в лице своих руководителей, уже поняла, что целью и программой революционного движения должно явиться теперь уже не то, за что боролся рабочий класс в 1905 году, что это новое является теснейшим образом связанным с советами, что *именно через советы должна совершиться новая революция* и что *советы поэтому же должны лечь в основу нового государственного порядка*.

Рабочий класс, взявший власть в свои руки, сделал из советов органы своей классовой диктатуры, своего классового господства, и с помощью их стал переделывать соответственно своим классовым целям весь старый порядок, старый капиталистический строй. Основные вехи и пути этой переделки ему указала коммунистическая партия, впитавшая в себя лучший авангард этого рабочего класса. Конфискация всех помещичьих земель и передача их в распоряжение советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, уничтожение финансового и экономического могущества капитала путем национализации всех банков, слияния их в один общий национальный банк и подчинения деятельности его контролю совета рабочих депутатов, введение рабочего контроля над производством и распределение им продукции, последующая национализация всех промышленных предприятий с передачей управления их органам нового государства, уничтожение затем посреднической роли торгового капитала по мере развития новой формы, планомерного распределения продуктов,—таковы были эти вехи. Это была *программа социальной революции*. Но осуществить ее рабочий класс мог только, опираясь на такую организацию государственной власти или, вернее, только так соорганизовавши свою государственную власть и свой государственный аппарат, чтобы в эту работу по переделке всего общественного порядка были вовлечены широчайшие массы не только рабочего класса, а широчайшие массы трудящихся всей страны, которые бы затем в этом вовлечении и в этой совместной работе над созданием нового общества осознали бы единство своих интересов с интересами рабочего класса и пошли бы за ним, как за руководящей силой.

Именно этой задаче наиболее соответствовало то устройство государства, которое давали советы, как организации, прежде всего, массовые, и, во-вторых, как организации исключительно и непосредственно только трудящихся масс.

Именно поэтому Владимир Ильич уже в 1917 г. требовал: «Образования Республики Советов рабочих, батрацких и крестьянских депутатов по всей стране сверху донизу». И вот почему в 1918 году он определял советы, так: «Советская власть есть не что иное, как организационная форма диктатуры пролетариата, диктатуры передового класса, поднимающего к новому демократизму, к самостоя-

тельному участию в управлении государством десятки и сотни миллионов трудящихся и эксплоатируемых, которые на своем опыте учатся видеть в дисциплинированном и сознательном авангарде пролетариата своего надежного вождя» (1918 г. 29/V. «Очередные задачи Советской власти» т. XV, стр. 215).

Ни одно буржуазное государство не давало возможности по своему строению охватить широчайшие массы и не давало возможности по своей структуре вовлечь их непосредственно в творческую работу над созданием нового общества. Из последующего анализа строения нашего государства мы увидим, как эти задачи были осуществлены и осуществляются нами через советский строй нашего государства и почему именно они оказались для этого наиболее приспособленной формой и какие основные законодательные акты, регулирующие хозяйственную жизнь нашего государства, были проведены рабочим классом через советский строй, чтобы приблизить осуществление конечной цели революции—установление коммунистического общества.

Для более яркого противопоставления советской системы государства буржуазной, мы начнем с изложения основных принципов строения буржуазных государств. Эти основные принципы, которые проведены сейчас почти во всех буржуазных государствах и которыми так гордится буржуазия, как лучшим способом обеспечения, как она говорит «всевластия народа» и демократии, являются следующие: 1) принцип народного представительства на основе всеобщего избирательного права; 2) парламентарная система, т.-е. такая организация государственного порядка, при котором вся власть принадлежит законодательному собранию выборных депутатов, при чем отдельные части государственного аппарата построены так, что они друг друга контролируют (система так называемого «разделения властей» или отделения власти законодательной от исполнительной и судебной), и, наконец, 3) твердое обеспечение законом каждому из граждан в государстве его политических и личных прав, в частности, свободы печати, собраний, союзов, неприкосновенности личности и пр.

Таковы три основных руководящих принципа строения буржуазного государства, полностью все три отвергаемые нашей советской системой строения государства. На существе каждого из них и выяснении того, почему мы отвергаем их полностью и целиком, мы остановимся теперь подробнее.

Начнем с основного принципа, с принципа так называемого народного представительства на основе всеобщего избирательного права.

Сущность этого порядка заключается в том, что в противовес прежней самодержавной власти королей государственный строй буржуазии базируется на принципе полновластия собрания народных представителей, избираемых всем населением без различия пола, религии и национальности, при чем этому представительному собранию передается вся полнота власти—издания любых законов, изменения и отмены старых законов. Избранные, таким образом, депутаты являются, по мысли буржуазных ученых теоретиков, выраже-

нием «воли» всего народа. Особенно точно и детально разработана при этом западно-европейской практикой техника выборов, наилучше и наиболее обеспечивающая «свободу голосования» каждого гражданина. Основная идея, заложенная в этой теории народного представительства, заключается в принятии на веру двух утверждений: 1) что таким образом произведенные выборы могут действительно явиться выражением воли народа и 2) что выбранные на основе этих выборов депутаты являются или могут явиться действительными полновластными вершителями судеб страны или, вернее, распоряжаться ею в интересах и по указаниям своих избирателей, т.-е. в интересах большинства населения.

Оба эти предположения советская система отрицает в корне и утверждает, что они представляют собой не что иное, как наглый обман трудящихся масс, обман, распространяемый буржуазией в интересах сохранения своего господства. Первое основное утверждение о том, что таким образом могут быть избраны представители, выражающие волю народа, является неверным постольку, поскольку жизнь доказала, что как бы ни были организованы выборы в условиях капиталистических отношений в капиталистических государствах, как правило, в лице большинства этих выборных депутатов нельзя получить действительных представителей интересов широких трудящихся масс, подлинных защитников этих интересов. Вековой опыт парламентаризма не знает до сих пор ни одного такого случая. Не менее неверным представляется и второе утверждение о том, что такие представители, если бы они и оказались избранными, смогут действительно явиться полновластными распорядителями судеб страны. От того, что трудящемуся населению предоставляется право голосования,—от этого еще ничего не меняется в реальном положении вещей, прежде всего потому, что никогда ни одно государство, какое бы мы государство ни взяли, ни являлось вообще выражением «воли» населения.

Почему так происходит,—об этом нам скажет лучше всего Владимир Ильич:

«Государство,—пишет Владимир Ильич,—есть продукт и проявление *непримиримости* классовых противоречий. Государство возникает там, тогда и постольку, где, когда и поскольку классовые противоречия об'ективно *не могут* быть примирены. И, наоборот, существование государства доказывает, что классовые противоречия непримиримы» (1917 г. Государство и революция, т. XIV, ч. 2, стр. 300—302).

Ибо: «Всякое государство,—как говорит он в другом месте,—в том числе и самая *демократическая* республика, есть *не что иное, как машина для подавления одного класса другим*» (1919 г. 12/I. Письмо к рабочим Европы и Америки, т. XVI, стр. 7).

Если бы все люди действительно представляли собой совершенно равные друг другу алгебраические единицы с одинаковыми наклонностями и интересами, тогда, конечно, можно было бы полагать, что сумма их представителей будет выражать сумму их интересов,—

«волю» народа. На самом деле ничего подобного нет. Общество представляет собой совокупность различных классов населения,—капиталистов, помещиков, фабрикантов, крестьян, рабочих, лавочников, торгашей и пр. и пр.; каждая из этих социальных групп и слоев имеет свои классовые интересы, резко противоречащие интересам других классов. Между этими классами идет отчаянная борьба. Класс более сильный эксплоатирует класс более слабый. В капиталистическом же обществе класс помещиков, фабрикантов и заводчиков, экономически наиболее мощный класс, эксплоатирует, подавляет и держит в экономической зависимости от себя громаднейшее большинство населения рабочих и крестьян. *Государственная власть* как раз и является для него той *машиной, при помощи которой он держит в повиновении эти классы.*

Орудием этого подавления в руках государства являются не только прямые формы принуждения,—армия, милиция, суды и тюрьмы,—но и церковь, школа, литература,—все эти орудия идейного воздействия, также находящиеся в капиталистическом обществе в руках буржуазии. При таких условиях говорить о том, что предоставление всем и каждому права голоса на выборах депутатов в парламент—*это уже есть передача реальной власти* и всей государственной машины, как орудия подавления и принуждения, в руки *всего* народа,—прямая нелепость, которая опровергается каждый божий день каждодневно и каждочасно любым из фактов общественной жизни любого государства. Нам скажут: почему же так происходит, почему же рабочие и крестьяне, обладая избирательным правом, не могут заставить своих депутатов действовать через парламенты иначе, так, чтобы действительно обеспечивались интересы населения? «Только негодяи и дурачки могут думать,—говорит т. Ленин,—что пролетариат сначала должен завоевать большинство *при голосовании, производимым под гнетом буржуазии, под гнетом наемного рабства*, а потом должен завоевать власть. Это верх тупоумия и лицемерия, это—замена классовой борьбы и революции голосованиями при старом строе, при старой власти» (В. И. Ленин, т. XVI, стр. 336—337).

«Мелкий буржуа находится в таком экономическом положении, его жизненные условия таковы, что он не может не обманываться, он тяготеет невольно и неизбежно то к буржуазии, то к пролетариату. Самостоятельной «линии» у него *экономически* не может быть. Его прошлое влечет его к буржуазии, его будущее—к пролетариату. Его рассудок тяготеет к последнему, а его предрассудок (по известному выражению Маркса)—к первому» (В. И. Ленин, т. XIV, ч. II, стр. 24), поэтому до тех пор, *пока власть в руках буржуазии, пока трудящиеся массы находятся под гнетом ее*, пока в руках буржуазии основные орудия принуждения: армия, суд, милиция и т. д., до тех пор революционный класс не в состоянии, *ему не позволят, даже если он правильно пошлет лучших своих представителей в парламент, реально сделать что-либо для свержения власти буржуазии*. Этого не позволит ему сделать, однако, не только крупная буржуазия, в руках

которой реально находится власть. Представляющая громаднейшую в количественном отношении силу мелкая буржуазия городов и деревень, находящаяся по своему экономическому положению между буржуазией и между пролетариатом и тяготеющая по всей своей идеологии к крупной буржуазии, не может посылать таких представителей в парламент, которые, действительно, реально захотели бы уничтожить капиталистический строй, ибо сама она живет корнями буржуазного строя, пропитана этим буржуазным строем и не может себе представить никакого иного строя, кроме буржуазного.

Эти две основные причины—сущность государственной власти, как машины принуждения и наличие ее в руках буржуазии, с одной стороны, и об'ективно неизбежное колебание мелкой буржуазии всякий раз, когда перед ней в жизни стоит вопрос о ликвидации буржуазного порядка,—с другой, делают то, *что для рабочего класса не остается никакого другого пути для ликвидации капиталистического порядка, как путь открытой революции.*

Вот основные противоречия, которых не хотят знать, на которые закрывают глаза теоретики буржуазного строя, и в которых заключается основная причина, почему эту систему государственного управления и как метод перестройки старого общества и как систему построения своего государства целиком и полностью отвергает рабочий класс.

Что же он ставит взамен?

Взамен он ставит власть советов. Не власть парламента, а власть советов, понимая под этим не юридически полновластное, а на деле бессильное собрание народных представителей, оторванных от народных масс, избираемых однажды на определенный срок, а *подлинную власть трудящихся масс, организованную так, как мы указали раньше, в советы, теснейшим образом связанную с этими массами, подотчетную и подконтрольную этим массам, в любой момент могущим сместить любого из своих депутатов.*

Вот, что ставил рабочий класс взамен парламента—и в этом первое коренное отличие советской системы, как системы государственного порядка от буржуазных государств. Этого, однако, мало. Взамен всеобщего избирательного права советская система выдвигает трудовое избирательное право, согласно которого в наши государственные учреждения, в наши советы, в наши с'езды советов, в наш «парламент» — центральный исполнительный комитет имеет право выборов только трудовое население, и вовсе лишен участия в выборах класс буржуазии. Мы говорим: буржуазии нечего делать в наших представительных учреждениях. Если до сих пор всякое государство было машиной для подавления трудящихся, то в противоречие буржуазному порядку наше пролетарское государство мы строим, как машину для подавления буржуазии, подавления, которое нам необходимо хотя бы «в силу того бешеного, отчаянного, ни перед чем не останавливающегося сопротивления, которое оказывают помещики и капиталисты, вся буржуазия и все ее приспешники, все эксплоататоры» всегда, «когда начинается их свержение,

когда начинается экспроприация экспроприаторов» (1919 г. 12/I. Письмо к рабочим Европы и Америки, т. XVI, стр. 7).

Если буржуазные страны ставят во главу своей государственной системы парламент, как собрание депутатов, выбранных населением, предоставляя ему юридически «полноту власти», и подчиняют ему все остальные органы, то они делают это только потому, что они могут быть всецело уверены, что депутаты, заседающие в парламенте и управляющие страной, никогда не будут итти против капиталистического порядка, стремиться к действительному его разрешению. В свое время, когда буржуазному классу приходилось бороться с помещичьим классом и самодержавной монархией, одним из средств борьбы буржуазия выставила такую организацию государственной власти, при которой бы министры, их помощники и затем губернаторы, префекты, мэры и все остальные малые и большие рычаги и винтики административной машины были бы подчинены парламенту, как собранию народных представителей, и должны были бы проводить в жизнь и исполнять законы, издаваемые или одобренные парламентом. На бумаге буржуазия установила полную зависимость этих министров от парламента; всякий раз, когда депутатам парламента не нравится какой-нибудь закон, представленный министром, министр должен уйти в отставку и его место должен занять другой, угодный большинству депутатов. Таким путем буржуазия стремилась подчинить себе находившуюся в руках старого порядка административную машину. На языке буржуазной государственной науки такая система и называется отделением власти законодательной (парламент) от исполнительной (министры). Рядом с этим, в тех же целях гарантирования себе, ибо она заседала в парламенте, большей независимости и подрыва власти короля, буржуазия так построила судебную власть, что сделала судей независимыми от исполнительной власти (от министров) и сказала: парламент законодательствует, министры исполняют законы, а суд следит за неисполнением или нарушением закона, при чем суд «независим» от указаний этих последних. Этой теорией разделения властей буржуазия очень долго гордилась, полагая, что этим она действительно обеспечила себе и полную самостоятельность от королевской власти и «всевластие» народа. Эта система, однако, сделалась буржуазии совершенно ненужной с момента, когда власть действительно полностью перешла в ее руки; наоборот, независимость судебной власти сделалась в это время для нее даже помехой, во всяком случае она перестала уже придавать такую большую цену этой системе разделения властей.

Для пролетариата и эта система и эта теория представляют собой такой же наглый обман народа, каким является декларативное утверждение, будто всеобщее избирательное право может помочь трудящимся массам реально получить в свои руки власть. Ни избирательное право, ни система разделения властей ни в малейшей степени не могут обеспечить действительного полновластия народа, и, прежде всего, по той основной причине, что в буржуазном государстве как министры, управляющие, так и депутаты, заседающие

в парламенте, так и судьи, судящие за нарушение закона, представляют в своем громадном большинстве представителей той же буржуазии, являются выходцами из того же класса буржуазии, теснейшим образом связаны с буржуазией, и на деле во главе управления страны во всех буржуазных государствах заправляет сравнительно небольшая кучка финансовых магнатов капитала, собственников крупнейших предприятий, акционерных компаний и прочих капиталистических предприятий. Денежные, финансовые тузы и воротилы всюду реально управляют страной, в том числе и самим парламентом и парламентскими депутатами путем подкупа, денежных подачек, обещания министерских и иных постов и т. д. Сами министры и депутаты являются участниками акционерных компаний и промышленных предприятий, и законы, которые они издают, целиком направлены к охране их имущественных привилегий. Буржуазная «демократия», ценность которой, как говорит Владимир Ильич в одном месте, «для воспитания пролетариата и обучения его к борьбе бесспорна», оказалась «узка, лицемерна, лжива, фальшива, всегда остается демократией для богатых, обманом для бедных».

В основу строения своего государства рабочий класс положил принцип, что трудящиеся массы населения смогут действительно явиться полными хозяевами своей страны и полными участниками управления своей страной только тогда, когда они не будут отделены от непосредственной работы по управлению, когда не будет этого искусственного разделения власти законодательной от исполнительной, когда в руках одних и тех же организаций рабочего класса будет соединено и издание законов и исполнение и контроль над ними.

Создав единые органы власти на местах—советы, об'единившие в своих руках все функции власти: и непосредственного управления и наблюдения за управлением, тот же принцип он осуществил и по отношению к центральным органам. Чтобы устранить отрыв центральных органов от населения, чтобы избежать того, что случилось с западно-европейским парламентом, где однажды избранные депутаты затем на длительный срок являются оторванными от своих избирателей, советской строй ввел, во-первых, право отзыва любого из депутатов в любой момент собранием его избирателей и, во-вторых, что самое важное, сами центральные органы построил *не как собрание выборных непосредственно от населения, а как собрание делегатов от основных низовых ячеек управления—Советов*. Самая работа их происходит периодически: на с'ездах советов, собирающихся для разрешения основных вопросов, важных и необходимых для всей страны, с тем, чтобы весь центр текущего управления лежал на местных органах.

Поскольку, однако, текущая работа по центральному управлению также должна была быть обслужена, для этого последнего он выдвинул исполнительные комитеты с'ездов—центральный и губернские, отчитывающиеся каждый раз в своей работе перед регулярными с'ездами советов.

Чтобы подробно уяснить себе существо этой системы и ее коренные преимущества перед системой буржуазных государств, мы остановимся на двух основных вопросах, теснейшим образом связанных с таким построением, без исчерпывающего анализа которых нам представляется невозможным обойтись. Этими вопросами являются: вопрос о том, действительно ли только такая система может обеспечить реальную демократию масс, т.-е. реальное участие их в управлении, и одновременно вопрос о том, сможет ли такая система обеспечить и полновластие *диктатуры рабочего класса в союзе с крестьянством* при решении ими основных вопросов политики, что на первый взгляд в таком децентрализованном строении государства кажется трудно выполнимым.

По этому поводу Владимир Ильич пишет:

«Мы не утописты. Мы знаем, что любой чернорабочий и любая кухарка неспособны сейчас же вступить в управление государством. В этом мы согласны и с кадетами, и с Брешковской, и с Церетели. Но мы отличаемся от этих граждан тем, что требуем немедленного разрыва с тем предрассудком, будто *управлять* государством, вести будничную ежедневную работу управления в состоянии только богатые или из богатых семей взятые чиновники. Мы требуем, чтобы *обучение* делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами, и чтобы начато было оно немедленно, т.-е. к обучению этому немедленно *начали* привлекать всех трудящихся, всю бедноту» (1917 г. 1/X. Удержат ли большевики государственную власть, том XIV, ч. II, стр. 238).

Мы не отделяем от советов и судебную власть. Советы избирают, сменяют и назначают судей, перед ними судьи ответственны за исполнение общей линии государственной власти, за общую политику, направленную в интересах охраны государства рабочего класса и социальной революции. Это не значит, что советы наши приказывают суду вынести тот или иной приговор в частных интересах отдельных лиц. Это было бы не проведением политики Советской власти, а сплошным произволом отдельных лиц, но «независимости» суда от общей политики, от общих начал Советской власти мы тоже не признаем. Суд для нас такой же орган государственного управления, как и всякий иной, и поэтому должен отвечать тем же задачам и целям, которые преследуют все государство в целом.

Полнота власти местных советов является, однако, не только формальным отличием строения нашего государства от строения буржуазных государств, она является для нас основной гарантией против перерождения советов только в исполнительные органы центрального управления, исполняющие их веления, только в органы административного воздействия со стороны центральной власти на население.

Нам скажут, что же, однако, является гарантией при таком положении вещей против местного сепаратизма, против «растаскивания» местными советами центральной государственной власти. И как же может осуществляться при таком положении вещей единая диктатура пролетариата и *единая политика*.

Как обстоит в этом отношении дело с центральными органами, и неужели же советская система отвергает полностью необходимость центрального управления? Конечно, не отвергает. Владимир Ильич в том же труде «Государство и революция» по этому поводу говорит, что только бюрократы не могут себе представить иного централизма, как через приказывание и начальствование сверху; они не могут понять, что в пролетарском государстве лучшей гарантией единства действий местной и центральной власти является не формальное назначение, а реальное единство интересов трудящихся масс, одинаково представленных в центральных и местных органах. Наша советская система не только не отвергает необходимости центрального управления, но, исходя из полной уверенности, что единство интересов трудящихся никогда не допустит разнобоя в политике, на-ряду с полновластием советов наделяет центральные органы управления, в пределах их компетенции, такой полнотой государственной власти в перерывы между с'ездами советов, какой не может похвастаться ни одно западно-европейское правительство. Исходя из того, что пролетарская диктатура не может быть раздроблена, а может и должна быть едина, наш Центральный Исполнительный Комитет имеет ту же компетенцию, что и Всероссийский С'езд Советов, за исключением немногих вопросов, из'ятых из его ведения и переданных ведению исключительно С'езда Советов.

В проведении принципа единства государственной власти во всех ее функциях и особом построении органов центрального управления и заключается второе коренное отличие нашей советской системы от буржуазных государств.

Наконец, третье отличие заключается в самой структуре наших основных периферийных ячеек — советов и связи их с населением.

В основу выборов в советы мы положили выборы, производимые на предприятиях по фабрикам и заводам, и от наших профсоюзов. Этого нет ни в одном буржуазном государстве, где право выборов определяется местом жительства. На Западе, голосуя по получении избирательного бюллетеня, как проживающий в таком-то месте, тот или иной гражданин остается индивидуальной личностью, индивидуальной единицей, отдельным гражданином. У нас, голосуя на своем заводе и фабрике, он голосует как член коллектива, как член рабочей производственной группы, как член своего профсоюза, не как отдельное индивидуальное лицо, а как член общественно-политического целого, и в этом чрезвычайно важное отличие. Фабрика является ячейкой нашего социалистического хозяйства, она же является ячейкой нашего государственного управления. Профсоюз есть определенное об'единение рабочих и он же является нашей избирательной и государственной единицей. Благодаря этому рабочий класс, как движущая сила нашей революции, об'единенно выступает и на выборах. Коллективные интересы рабочего класса, благодаря такой системе, постоянно находят свое лучшее выражение. Рабочий класс идет не как распыленная сила, а всегда как сила кон-

центрированная, а следовательно, как сила политически сознательная. Это обеспечивает и руководящую роль рабочего класса в нашем государственном порядке.

В отношении крестьянства советская система строит избирательное право таким образом, чтобы, втянув возможно больше крестьянскую массу в советское строительство, поставить под руководство рабочего класса.

Наконец, последнее отличие, которым разнится наша избирательная система от западно-европейской, заключается в том, что наши производственные ячейки, наша избирательная единица, будь это крестьянская или рабочая—безразлично, всегда имеет право в любой момент отозвать своего представителя и заменить его другим. Последнее связывает избранных депутатов теснейшим образом со своими избирателями, ставит его в прямую зависимость от них и этим препятствует тому отрыву, который имеет место на Западе.

Таковы основные принципы строения Советской власти.

В качестве основной ячейки трудовой пролетарской демократии она ставит совет—сельский, городской, поселковый, избираемый исключительно трудящимися, которые могут в любой момент снять избранных им депутатов. Эти депутаты одновременно ведают и управлением и изданием соответствующих постановлений и законов в пределах их компетенции. Задачей, которая стоит перед нами при дальнейшем развитии этой единицы, является поголовное участие всего населения в управлении путем поочередного участия всех членов совета в исполнении ими обязанностей по управлению Для об'единения работы советов на определенной территории существуют с'езды советов, волостные, уездные, губернские и, наконец, Всероссийский С'езд Советов, который является верховным органом власти и созывается через определенные промежутки времени (от 1 до 2 лет) для разрешения основных вопросов советского строительства. Для текущей работы Всероссийский С'езд избирает Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и его Президиум и Совнарком, ведающий общим управлением страны по отдельным его отраслям,—подчинены и подконтрольны Центральному Исполнительному Комитету и Всероссийскому С'езду Советов. Такая конструкция обеспечивает страну как от излишней централизации системы управления, так и от излишней ее децентрализации, распыления государственной власти и распыления государственной политики, и представляет собой единый аппарат, в который вовлечены непосредственно массы населения.

Обеспечивая непосредственное участие в управлении широких масс рабочего класса и крестьянства, советская система, в противоположность буржуазным государствам, по-иному ставит и вопросы так называемой гражданской свободы.

В этом отношении мы сравним, с одной стороны, классический документ буржуазной французской революции, так называемую «Декларацию прав человека и гражданина», и классический документ нашей пролетарской революции «Декларацию прав трудя-

щегося и эксплоатируемого народа». Эти два документа настолько характерны, что одно сопоставление их уже решает вопрос и показывает, в чем разница.

«Декларация прав человека и гражданина» была прокламирована французской революцией в момент максимального под'ема революционной энергии буржуазии, когда последняя, направив все свои усилия на свержение отжившего феодального строя французской монархии, хотела построить новое государство на принципах абсолютного равенства и абсолютной свободы каждой личности. Декларация поэтому утверждала, что каждый человек равен другому от природы, «природой» же одарен рядом прирожденных прав, которые не могут быть от него отняты, и к этим правам относила свободу высказывания своего мнения без всяких ограничений, свободу собраний, свободу слова и печати. «Декларация прав человека и гражданина» поэтому и начиналась с торжественного об'явления о том, что все люди рождаются свободными.

Однако, декларация прав человека и гражданина не упомянула в перечне этих свобод того, что является, в частности, для рабочего класса одной из основных гарантий действительной свободы,—свободы заключения союзов и обществ для совместной борьбы за свои интересы. Рабочие союзы, попытки образования которых имели место в период французской революции, суровейшим и беспощаднейшим образом подавлялись этой самой революционной буржуазией, усматривавшей в образовании этих союзов ограничение свободы отдельного человека со стороны остальных. Уже одна эта постановка вопроса показывает, что в основе этой декларации лежали отнюдь не одни только философские положения о том, каким человек рождается или каким он должен быть или какими правами он должен обладать и обладает от своей природы, а нечто более глубокое. Классовый интерес буржуазии, как класса собственников, не мог допустить того, чтобы все население, все слои населения могли бы заключать союзы для борьбы против этой самой буржуазии. Как раз в момент французской революции был издан ряд суровых законов против рабочих союзов, а вся дальнейшая история демократических государств буржуазной Европы показала, что даже в тех государствах, где эти свободы были декларированы на бумаге, на деле эти свободы для рабочих оказались иллюзорными, недействительными свободами, которыми, несмотря на их прокламирование законом, не могли воспользоваться представители рабочего класса. Наконец, эти свободы прямо отменялись буржуазией путем приостановления действия законов всякий раз, когда рабочие хотели воспользоваться ими в широком масштабе для борьбы за свои интересы и за свержение капиталистического порядка.

Именно поэтому «Декларация прав трудящегося и эксплоатируемого народа», опубликованная русской революцией, в противоположность «Декларации прав», опубликованной французской революцией, центр тяжести кладет не в прокламировании этих свобод, как таковых, а *в облегчении и обеспечении для трудящихся масс возможности реально использовать эти свободы.* Соответствующая часть

Декларации в ст. 3, гл. 2 говорит о том, что «основной задачей советской конституции является уничтожение всякой эксплоатации человека человеком и полного устранения деления общества на классы», в статье 14 же Конституция[1]) особо говорит, что «в целях обеспечения за трудящимися действительной свободы выражения своего мнения (ст. 14), Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика уничтожает зависимость печати от капитала и *предоставляет в руки рабочего класса и крестьянской бедноты все технические материальные средства к изданию* газет, брошюр, книг и всяких произведений печати и обеспечение их свободного распространения по всей стране».

Эта статья вскрывает перед лицом всех трудящихся масс основную причину, благодаря которой, несмотря на формальную свободу печати, рабочий класс не может полностью использовать ее в своих целях в буржуазных странах. В капиталистическом государстве для того, чтобы иметь какое-либо предприятие, в том числе иметь газету, нужны прежде всего деньги и затем деньги и затем опять-таки деньги, а этих денег, как правило, нет у рабочего класса. Печать находится в руках капитала, который платит сотрудникам только тогда, когда они пишут то, что капиталу угодно. Чтобы создать свою газету, в которой можно было бы писать то, что нужно рабочему классу, нужно иметь крупный капитал, нужно оборудовать машины, нужно иметь помещение, нужно нанять сотрудников и в этом отношении рабочая печать в Западной Европе не может соперничать с печатью капиталистической и гораздо слабее буржуазной печати. Поэтому Федеративная Советская Республика, уничтожая, как говорится в 14 статье, «зависимость этой печати от капитала», и предоставляет в руки рабочей и крестьянской бедноты все технические материальные средства к изданию газет.

Также ставит вопрос наша Конституция и Декларация прав в отношении второй «свободы»—прав граждан свободно устраивать собрания, митинги и шествия. В капиталистической Европе для этого также нужно иметь деньги и опять-таки деньги для того, чтобы иметь помещение для митингов и собраний, чтобы обставить его соответствующей обстановкой, для освещения и отопления. Советская Республика, признавая право граждан на полную свободу собраний, предоставляет в распоряжение рабочего, как говорится в ст. 15, «помещения для этих собраний с обстановкой, освещением и отоплением».

Так обстоит дело с свободой печати и свободой собраний союзов.

Наша Конституция, однако, идет дальше, она прямо говорит, что ставит своей задачей оказывать рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное или иное, для их об'единений и организаций.

В другом законе, говорящем о наших профсоюзах, та же обязанность возложена на все до одного советские учреждения и органы власти в центре и на местах. Это одно перенесение нашей Конститу-

---

[1]) Ссылки сделаны на Конституцию РСФСР 1918 года.

цией центра тяжести с публичного декларирования «свобод» на обеспечение реальной материальной возможности рабочим использовать декларированную свободу, выясняет разницу в постановке вопроса у нас и в буржуазных государствах. Разница, однако, идет еще глубже. Мало прокламировать свободу печати и свободу слова и т. д., что делает и буржуазия Запада,—мало обеспечить реальную возможность пользования этими свободами, как это делает Советская власть,—надо обеспечить их использование в соответствующем направлении. На Западе, несмотря на прокламирование этих свобод, закон об этих свободах всякий раз останавливается буржуазным государством в своем действии, когда в минуты народных волнений использование их начинает угрожать самому существованию буржуазии. Во всех государствах существуют на-ряду с общими нормальными законами так называемые исключительные законы, которые вводятся в период острых социальных кризисов и потрясений. В эти минуты приостанавливается право собраний, не действует свобода печати, закрываются газеты и журналы, арестовываются и разгоняются рабочие организации, подвергаются лишению свободы вожди рабочих партий. Но об этом, как правило, молчит буржуазная Европа и ее ученые теоретики.

Советская власть и советская Конституция, не закрывая ни на одну секунду глаз на условия нашей жизни и условия классовой борьбы, наоборот, всечасно подчеркивая, что самое существование нашего государства обусловлено необходимостью продолжать эту классовую борьбу с буржуазией, чтобы использовать государственную власть именно для подавления буржуазии, ставит ребром и этот вопрос, и без малейшего лицемерия, без малейшего желания скрыть что бы то ни было от широких рабочих масс, наша Конституция в ст. 23 прямо говорит:

«Руководствуясь интересами рабочего класса в целом, Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика лишает отдельных лиц и отдельные группы прав, которыми они пользуются в ущерб интересам социалистической революции».

Другими словами, советская Конституция открыто говорит, что она не признает этого права на свободу печати, свободу собраний, как природного права всех граждан. Мы говорим, что эти права, которые государственная власть и руководящий класс, стоящий во главе государства, предоставляет трудящемуся населению, но которых он не намерен предоставлять тем, кто их использует в ущерб интересам революции, как не дает он им и избирательного права, ибо заведомо знает, что оно будет использовано во вред рабочему классу. У нас нет поэтому полной свободы печати, у нас нет свободы собраний для враждебных нам классов, для буржуазии, для ее агентов и приспешников и даже для тех групп рабочего класса, которые свою деятельность будут направлять против интересов рабочих в целом и против интересов революции.

Последний вопрос, связанный с нашей Конституцией,—это вопрос об образовании Союза Советских Социалистических Республик.

Буржуазия капиталистических стран держалась и держится не только на непосредственной эксплоатации трудящихся масс со стороны капитала, не в меньшей степени она держится на эксплоатации со стороны господствующих классов отдельных народностей и национальностей, находящихся на более низкой ступени культурного развития. Известно, что последняя империалистическая война 1914—1918 г.г. была по существу своему не чем иным, как войной между двумя основными конкурирующими между собой группами международного капитала за первенство на мировом рынке, за преимущественное право эксплоатации колоний. Для международного капитала колонии представляют собой самый выгодный об'ект и как поставщик вооруженной силы, которую потом капиталистическое правительство использует против своих же восставших рабочих, и как поставщик дешевой рабочей силы, которую оно использует в целях экономической конкуренции и, наконец, как об'ект податной политики, облегчаемой их некультурностью, неорганизованностью, слабостью, темнотой и нищетой.

Поэтому национальный вопрос представляет собой основной камень преткновения в деле государственного строительства для всех буржуазных государств, тем более, что по мере развития и роста культуры и национального сознания угнетенных национальностей последние начинают пред'являть свои требования, начинают противодействовать беззастенчивой эксплоатации. Разрешение национального вопроса поэтому становится не только все более трудным для буржуазии, но и прямо безнадежным. Нет и не было еще ни одного буржуазного государства, которое признало бы право отдельных национальностей на полную свободу своего культурного и политического развития. Это может сделать только пролетариат, который принципиально не заинтересован в эксплоатации, и наоборот, всецело заинтересован в том, чтобы как можно скорее поднять уровень этих национальностей и этим самым включить их в общую семью трудящихся и в общую борьбу, которую эти трудящиеся ведут против капитала.

Советской властью национальный вопрос разрешен был радикально путем признания не на словах, а на деле права всех национальностей на полное самоопределение, т.-е. определение своей судьбы или форм своей политической жизни и политической организации вплоть до полного отделения.

В «Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа» и затем в отдельных статьях советской Конституции рабочий класс заявил, что, «стремясь создать действительно свободный, добровольный, а следовательно, тем более полный и прочный союз трудящихся классов России, Третий Всероссийский С'езд Советов ограничивается установлением коренных начал федерации советских республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском с'езде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве в остальных советских федеральных учре-

ждениях» (ст. 8 Декларации). В Конституции же РСФСР сказано: «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, независимо от их расовой и национальной принадлежности, об'являет противоречащим основным законам республики установление или допущение каких-либо привилегий или преимуществ на этом основании, а равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия».

По этому поводу т. Ленин говорил так:

«Пролетарская партия стремится к созданию возможно более крупного государства, ибо это выгодно для трудящихся, она стремится к *сближению и дальнейшему слиянию* наций, но этой цели она хочет достигнуть не насилием, а исключительно свободным братским союзом рабочих и трудящихся масс всех наций» (т. XIV, ч. I, стр. 50).

«Чем демократичнее будет Республика Российская, чем успешнее организуется она в Республику Советов рабочих и крестьянских депутатов, тем более могуча будет сила *добровольного* притяжения к такой республике трудящихся масс *всех* наций» (1917 г. 10/IV. Задачи пролетариата в нашей революции, т. XIV, ч. I, стр. 50).

Исходя из этих соображений, Советская Республика превратила прежнюю форму государства, сложившуюся в итоге революции, в особую форму свободного национального союза, шести частей этого союза: свободных договорных республик РСФСР, УССР, ЗСФСР, БССР, Узбекской ССР и Туркменской ССР. Этот союз, организованный в 1923 году, представляет собой на деле воплощение принципа, о котором мы говорили выше. В пределах каждой из республик он проводит тот же принцип свободы национального выявления особенностей каждой нации.

Для этого он разграничивает отдельные виды автономий, установив рядом с нормальными губернскими делениями автономные области и автономные республики.

Этим мы можем закончить характеристику основных политических принципов, лежащих в основании советской системы управления, и перейти к рассмотрению основных принципов хозяйственного строения и хозяйственного управления нашей страны, поскольку только взятые в своей совокупности те и другие дают отчетливое представление о советской системе государства. Разделять эти принципы совершенно невозможно, ибо только во имя проведения этого нового хозяйственного строения произошла Октябрьская революция и ее политическое строение было только средством и в то же время только такое ее политическое строение оказалось единственным возможным путем для проведения в жизнь этого хозяйственного строения. Каковы же эти принципы хозяйственного строения, мы скажем в следующей главе.

---

## ГЛАВА II.

# Основы хозяйственного права Союза ССР и РСФСР.

Рабочий класс в союзе с крестьянством, являясь верховным распорядителем политических судеб государства, держит в своих руках всю власть и обращает эту политическую власть на переделку всего прежнего капиталистического строя, на установление новых основ хозяйственной жизни страны, для чего прежде всего сосредоточивает в своих руках основные рычаги народного хозяйства или командные высоты экономики страны.

Основываясь на этих командных высотах, рабочий класс перестраивает все производственные отношения, которые до сих пор имели место в области народного хозяйства в отношении распределения производимых благ. На этой работе, как она отразилась в нашем законодательстве, мы и остановимся сейчас.

Мы знаем, что после Октябрьской революции одна из основных задач этого переустройства—национализация земли,—была проведена в 1917 году уже первым декретом о земле, и тогда же была об'явлена национализация банков, далее национализация промышленности. Вся последующая история диктатуры пролетариата с этого момента представляла собой не что иное, как историю, с одной стороны, дальнейшего развития и углубления новых начал хозяйствования на основании произведенной уже экспроприации средств производства и, с другой,—историю борьбы с буржуазным миром, поднявшимся против нашей республики именно за то, что она начала эту работу.

Каковы же были основные принципы построения нового общества?

После передачи всех средств производства в руки трудящегося населения задача организации нового общества сводилась к правильной постановке производства необходимых продуктов в соответственном количестве, с одной стороны, и к правильной организации распределения их, с другой. То и другое предполагало в качестве основной предпосылки правильную постановку учета и вытекающего отсюда планирования всего производства. Эта задача по перестройке всего народного хозяйства на новых началах не могла, конечно, не найти своего отражения в законе. Поэтому целый ряд законов, касающихся конструкции вновь создаваемых органов по регулированию государственной промышленности, пользования национализированной землей, установления нового порядка производства и распределения продуктов, определения роли в этом отношении рабочих организаций и органов государственной власти, был посвящен именно этим вопросам.

Целый ряд препятствий, однако, немедленно же встал перед Советской властью, как только она приступила к этой работе. Основным препятствием явились, конечно, внешние обстоятельства—гражданская война внутри страны, перешедшая во внешнюю войну,

с рядом интервенционных попыток со стороны международного капитала. Эта необходимость вести войну требовала напряжения всех сил страны прежде всего для ее обороны. В связи с уже чрезвычайным истощением и разорением, которое досталось в наследие революции от войны империалистической, задача обороны при общем недостатке продуктов заставила Советскую власть эту работу планирования и учета строить несколько иным темпом и методами, чем это должно было иметь место при нормальном положении вещей. Планировать и учитывать приходилось не столько для того, чтобы построить правильно социалистическое хозяйство, сколько приходилось учитывать все, чтобы прокормить армию и город. Приходилось больше заботиться о том, чтобы как-нибудь продержаться насчет нищих ресурсов, которые еще имели место, чем о том, чтобы правильно построить и развить социалистическое хозяйство в стране. Целый ряд законов по организации и регулированию государственной промышленности и планированию хозяйства и по учету и распределению издавались часто от случая к случаю под давлением жизненной необходимости, часто без соответствующего согласования их друг с другом. Такое положение вещей, конечно, было временным и должно было быть заменено изданием согласованного свода законов в области управления промышленностью и народным хозяйством. К моменту окончания гражданской войны результаты пережитого периода, всеобщее разорение оказались, однако, настолько значительными, настолько тяжело отразились на общем благосостоянии населения, что к началу 1921 года Советская власть должна была поставить вопрос о пересмотре того, что уже было сделано, и пересмотреть заново основные принципы своей экономической политики для того, чтобы обеспечить возможность дальнейшего строительства. Это вылилось в принятых в 1921 году в основу всего экономического строительства рабочего класса принципах так называемой новой экономической политики, сущность которой сводилась в общем к закреплению за пролетариатом управляющей роли в регулировании народного хозяйства, сосредоточению в его руках командных высот управления промышленностью, торговлей и транспортом и, с другой стороны, в допущении одновременно с этими основными элементами социалистического общества частного предпринимательства, свободного торгового оборота.

Отсюда в 1922 году уже выявилась потребность регулирования наново целого ряда областей, что и получило выражение в издании ряда кодексов, т.-е. систематизированных сборников законов по отдельным отраслям законодательства, в частности гражданского кодекса и, затем, уголовного, материального и процессуального кодексов. Кратко мы остановимся на каждом из них ниже, а пока еще раз охарактеризуем те основные принципы, уже не политического, а хозяйственного строения нашего государства, на которых и сейчас построено народное хозяйство в нашей стране.

Основными командными высотами народного хозяйства, которые сейчас держит в своих руках пролетариат и от которых он не может

ни ,в каком случае отказаться, являются: 1) национализация промышленности или безграничное право распоряжения со стороны государства после экспроприации прежних частных фабрикантов и капиталистов всеми крупнейшими фабриками, заводами и иными промышленными предприятиями в лице управляющего органа советского государства—ВСНХ. Закон запрещает у нас поэтому в отношении крупных предприятий—и это основной принцип нашего хозяйственного права—владение и распоряжение этими промышленными предприятиями кому бы то ни было кроме государственных органов, а в отношении мелких предприятий лишь на условиях, специально в законе или отдельных распоряжениях власти оговоренных; 2) национализация земли, т.-е. установление собственности государства на всю землю и распоряжение земельным фондом в лице соответствующих органов, а также национализация лесов и недр, т.-е. всего того, что находится под землей; 3) национализация путей сообщения, как основного рычага хозяйственной жизни, наиболее могучего и мощного средства сообщения и переброски товаров на территории страны; 4) национализация банков, как основных органов кредита и финансирования, т.-е. денежной помощи со стороны государства отдельным государственным предприятиям, благодаря чему государство может подкреплять одни предприятия и отказывать в помощи другим, чем фактически предрешает вопрос об их дальнейшем существовании; 5) национализация внешней торговли, т.-е. присвоение государством (Союзом ССР) монопольного права на выступление заграницей на международном рынке, с запрещением кому бы то ни было, помимо государства, что-либо закупать, что-либо вывозить, что-либо ввозить в СССР и из СССР, благодаря чему в отношении к внешнему капиталистическому миру вся наша страна выступает как единое целое, не допуская никакой конкуренции на своем внутреннем рынке; 6) к этому нужно добавить ряд мероприятий по регулированию торговли внутренней, по проведению плановых мероприятий в области заготовки сырья, ряд мер по урегулированию посредничества и частного предпринимательства между потребителями и производителями, в частности путем всемерного усиления потребительской и иной кооперации.

Обладание этими командными высотами делает пролетариат действительным господином положения, дает ему возможность даже при допущении частного предпринимательства в условиях свободного торгового оборота и преобладания мелких индивидуальных крестьянских хозяйств в нашей стране регулировать всю хозяйственную жизнь этой последней и на основании этого планово строить дальнейшее ее развитие в направлении к действительному осуществлению социализма. Основными методами работы в этом направлении для пролетариата явилось: систематическое укрепление роли промышленности путем повышения количества и качества производимых продуктов и удовлетворения ими непосредственных запросов деревни; организация в связи с этим систематического вовлечения и деревни в социалистическое строительство путем кооперирования

масс крестьянского населения и непосредственной увязки этих кооперированных масс с государственной промышленностью; установление в силу этого преобладающего влияния социалистической промышленности на внутреннем рынке и вытеснение из этого рынка представителей капитала и частной торговли.

Последний XIV с'езд ВКП выдвинул как основную задачу в области экономического строительства еще большее усиление работы над индустриализацией страны,—воспроизводством средств производства в обстановке максимальной экономии государственных средств, сохранения во что бы то ни стало экономической самостоятельности нашего государства по отношению к западно-европейским капиталистическим странам, еще большего усиления работы над повышением качества продукции и дальнейшим ростом производительных сил на основе нового экономического районирования страны, открывшего перспективы мощного развития натуральных богатств отдельных районов.

К сожалению, настоятельная нужда в текущем законодательстве в разного рода областях не позволила до сих пор нашим центральным органам выработать основы нашего хозяйственного права в виде единого твердого сборника законов. Нужно было скорее регулировать точным законом те области, где еще были большие споры, где роль государства, как регулятора новой жизни, сталкивалась с ролью частного капитала, частного предпринимателя, индивидуального хозяйчика. Эти последние области поэтому оказались разработанными гораздо ранее и более подробно, и в настоящее время уже представляют собой ряд особых кодексов. Кодекс хозяйственного права, в качестве основного сборника законов, регулирующего порядок работы и распоряжения со стороны государства хозяйственными предприятиями, банками, путями сообщения, регулирования внешней торговли—все это остается разработанным по частям и систематизация этого законодательства еще дело будущего. Мы позволим себе поэтому перейти к рассмотрению тех кодексов, которые уже имеются. Но сначала мы дадим общую оценку того, как Советская республика и Советская власть смотрят вообще на закон и его значение.

Закон отнюдь не есть для нас формальный акт государственной власти, который подлежит беспрекословному принятию к исполнению, ибо по своей «природе» он отличается какими-то особыми качествами. Советская система чужда юридического фетишизма, который является характерным признаком трактования понятия «закона» в западно-европейских государствах. Для нас закон есть лишь средство борьбы и строительства. Он хорош лишь постольку и лишь до тех пор, пока он отвечает задачам, которым он должен служить. Мы меняем свои законы немедленно, как только какой-нибудь из них окажется непригодным или несоответствующим жизни. В этом взгляде на относительное значение закона, отказе видеть в нем нечто особое по своей «природе» заключается коренное отличие нашего понимания революционной законности в отличие от формальной законности вообще.

Равным образом, не знает наше государство законов и прав, которые бы существовали независимо от пролетарского государства. Никаких «природных» прав ни за каждым отдельным гражданином, ни за отдельными коллективами граждан наше государство не знает. Об этом мы говорили уже, когда разбирали отличия нашей Конституции от западно-европейских буржуазных конституций. Ст. 23 Конституции, которая говорит о том, что государство сохраняет за собой право лишения прав отдельных групп лиц, даже отдельных лиц, всякий раз, когда эти лица или группы лиц используют свои права не в соответствии с интересами социальной революции, являются в этом отношении для нас руководящим принципом практической политики. Этот принцип проведен нами последовательно не только в отношении так называемых публичных прав или прав политических, но и в отношении всех вообще прав, в том числе частных прав, гарантированных законом, таких, как право собственности, владения, распоряжения и т. д., регламентируемых Гражданским Кодексом.

Не знаем, по этим же самым основаниям, мы и разницы между тем или иным правительственным распоряжением вообще и судебным приговором, разницы, которую так старательно проводят буржуазные юристы. С точки зрения этих юристов судебный приговор есть также нечто «незыблемое», «имеющее силу закона», нечто отличное по своей «природе» от иных распоряжений власти, чего нельзя менять, ибо это решил суд. Таким судебным фетишизмом мы также не страдаем, и считаем, что судебный приговор есть такой же акт власти, как и всякий другой, он равным образом может быть ошибочен и неправилен, и поэтому также может быть изменен и исправлен иными органами, в том числе и органами несудебного характера, как это имеет место в случаях, когда судебные приговоры или решения изменяются Президиумом ВЦИК. В этом мы видим проявление того же принципа единства всей нашей государственной системы, о котором мы говорили выше, и от которого мы не видим оснований отступать. Важно только, чтобы это изменение происходило установленным на то порядком, не имело места по произволу органов, которым центральная власть не дала полномочий на перерешения или переделку судебных приговоров. Однако, точки зрения, что судебный приговор может быть изменен только судом, мы отнюдь не разделяем.

Это наше общее понимание сущности закона нужно иметь в виду, когда приходится эти законы применять, и, в частности, мы в дальнейшем на отдельных принципах нашего законодательства еще раз продемонстрируем это наше понимание существа закона.

Какие же кодексы у нас сейчас существуют?

3 и 4 сессии ВЦИК IX созыва приняли ряд кодексов, в которых изложено систематически наше писаное право переходного периода, в полном соответствии с задачами и условиями диктатуры пролетариата. Гражданский Кодекс, Уголовный Кодекс, Земельный Кодекс, Положение о Судоустройстве, Устав железных дорог, Положение о векселях, основные декреты о государственной торговле и

промышленности и кооперации являются важнейшими правовыми нормами, отражающими экономику нашего рабоче-крестьянского государства в юридических формулировках.

С введением в жизнь перечисленных нами кодексов, получилась более или менее стройная система советского законодательства переходной эпохи. Первейшей общей задачей этого законодательства является охрана и дальнейшее укрепление диктатуры пролетариата, закрепление завоеваний пролетарской революции, установления твердого предела уступкам, которые рабоче-крестьянское государство допускает в отношении мелко-буржуазных и буржуазных капиталистических элементов хозяйства страны, и, наконец, решительная борьба за революционную законность, т.-е. за соблюдение законов в соответствии с целями, которым эти законы служат. Эти три задачи отражены в каждом из этих кодексов в отдельности и во всех вместе. Мы перейдем теперь к более систематическому обзору этих кодексов по очереди.

Для того, чтобы охарактеризовать особенности нашего гражданского законодательства, мы остановимся на основных—1 и 4 статьях Гражданского Кодекса, трактующих как раз об этом особом подходе к закону и праву в нашем советском законодательстве.

Развитие производительных сил страны является основной целью, для которой предоставляются частные имущественные права; если кто-либо осуществляет это право не в этих целях, т.-е., если в результате его деятельности наступит не развитие производительных сил, а разрушение их или какой-либо ущерб общему процветанию государства и народного хозяйства, суд вправе отказать в охране этих прав и может даже их отнять, оно перестает представлять собой охраняемое право. В этом существенная особенность нашего Гражданского Кодекса. Об этом особенно ярко говорит ст. 1 Гражданского Кодекса, так и начинающаяся с декларации, что «всякое имущественное право охраняется у нас лишь постольку, поскольку оно отвечает своему социально-хозяйственному назначению». Социально-хозяйственное назначение того или иного права является критерием правомерности его существования. Вне исполнения прав в соответствии с их социально-хозяйственным назначением нет и не может быть законной их охраны (ст. 1 Гражд. Код.). О том же говорит и ст. 4, гласящая, что РСФСР предоставляет гражданскую правоспособность всем гражданам, не ограниченным по суду в правах, но охраняет их права «в целях развития производительных сил страны».

Наш Гражданский Кодекс резко проводит грань между институтами гражданского права дореволюционного и нашего. Допуская собственность, залог, куплю-продажу, наем, заем, поручительство, наследование и иные дореволюционные институты, он не устанавливает никакой преемственности между этими институтами до и после революции, и *запрещает судам принимать к своему рассмотрению иски, вытекающие из правоотношений, имевших место в дореволюционное время*. Статья 6 вводного закона к Гражданскому Кодексу

РСФСР по тем же причинам дополнительно постановляет: «воспрещается толкование постановлений Кодекса на основании законов свергнутых правительств и практики дореволюционных судов», а ст. 5 того же вводного закона, относящаяся к случаям попыток распространения постановлений Кодекса на правоотношения, в нем не предусмотренные, говорит: «Распространительное толкование Гражданского Кодекса РСФСР допускается только в случае, когда этого требует охрана интересов рабоче-крестьянского государства и трудящихся масс».

Особенно характерными для нашего гражданского имущественного права, в отличие от буржуазных законодательств, являются постановления Гражданского Кодекса об об'ектах имущественных прав и о вещном праве. Социальная основа нашего права,—защита интересов рабоче-крестьянского государства и трудящихся масс,—проходит красной нитью через все постановления Кодекса, от начала и до конца последнего. В положениях об об'ектах прав и о праве собственности выражены основная сущность и допускаемые законом пределы сотрудничества рабоче-крестьянского государства с частным предпринимательством в целях скорейшего и полного восстановления и дальнейшего развития производительных сил страны. В этих законах находит свое отражение сложная система производственных отношений советского государства, построенная на основе определенного сочетания деятельности государственных предприятий последовательно-социалистического типа, государственного капитализма, в виде арендованных и концессионных предприятий и имуществ, кооперативных предприятий, частных капиталистических предприятий в допущенных законом размерах, с ограниченным количеством рабочих, и, наконец, простых товарных хозяйств советской деревни.

Завоевания Октябрьской революции закреплены в законе в виде государственных монополий на основные средства производства и транспорта. «Земля является достоянием государства и не может быть предметом частного оборота. Владение землей допускается только на правах пользования»—так говорит ст. 21 Гражд. Код. «Национализированные и муниципализированные предприятия, их оборудование, железные дороги и их подвижной состав, национализированные суда, а равно национализированные и муниципализированные строения являются из'ятыми из частного оборота и не могут быть отчуждаемы и закладываемы теми органами, в ведении коих они состоят, а также обращаемы на удовлетворение кредиторов». «Недра, леса, воды, железные дороги общего пользования, их подвижной состав и летательные аппараты могут быть исключительно собственностью государства» (ст. 53 Гражд. Код.), но «предприятия, в коих число наемных рабочих выше установленного законом, телеграф и радиотелеграф, а равно и другие сооружения, имеющие государственное значение, могут быть предметом частной собственности не иначе, как на основании концессии, испрашиваемой у правительства» (ст. 55 Гражд. Код.). По экономическим соображениям прави-

тельство может найти выгодным для себя предоставить иностранным или внутренним капиталистам ту или иную концессию. Но и концессионеры связаны в полной мере советским законом о труде и условиями ведения производства в пределах, установленных в концессионном договоре с правительством советских республик.

Следующее за государственной собственностью по об'ему прав и значению в системе советского государства место занимает кооперативная собственность. У нас кооперация есть «столбовая дорога к социализму». Значение кооперации в построении социализма огромно. Поэтому кооперации предоставлены по закону значительные преимущества сравнительно с частной собственностью.

«... Промышленные предприятия, организуемые и приобретаемые кооперативными организациями в порядке, установленном законом о соответствующих видах кооперации, могут состоять в собственности упомянутых организаций, независимо от числа занятых в предприятии рабочих» говорит ст. 57 Гражд. Код. Кроме того, особым декретом Совета Народных Комиссаров от 17 ноября 1922 года «О возврате потребительским кооперативным организациям национализированных и муниципализированных строений» («Собр. Узак.» 1922 г. № 65, ст. 847) постановлено:

«Возвратить потребительским кооперативным организациям национализированные и муниципализированные у них строения и складочные помещения». Равным образом, декрет Совета Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик от 22 июля 1924 г. «О возврате имущества сельско-хозяйственной, промысловой и кредитной кооперации» («Собр. Зак.» 1924 г. № 3, ст. 36) постановил:

«Сельско-хозяйственной, промысловой и кредитной кооперации возвращаются предприятия, строения, склады, промыслы и иное имущество, принадлежавшее кооперативным организациям: сельскохозяйственным, промысловым, кредитным и кредитным с сельскохозяйственными и промысловыми функциями и перешедшие в 1918—19 г.г.: а) к государственным (в том числе коммунальным) учреждениям и предприятиям в порядке национализации, муниципализации и распоряжений местных органов власти; б) к потребительским кооперативным организациям, на основании декрета Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 27 января 1920 г. («Собр. Узак.» 1920 г. № 6, ст. 37) и аналогичных декретов других союзных республик...».

*И лишь на последнем месте стоит частная собственность в чистом виде*. Об'ектом ее, согласно ст. 54 Гражданского Кодекса, могут быть только «немуниципализированные строения, предприятия торговые, предприятия промышленные, имеющие наемных рабочих в количестве, не превышающем предусмотренного особыми законами; орудия и средства производства, деньги, ценные бумаги и прочие ценности, в том числе золотая и серебряная монета и иностранная валюта, предметы домашнего обихода, хозяйства и личного потребления, товары, продажа коих не воспрещается законом, и всякое

имущество, не из'ятое из частного оборота». В этих же ограниченных пределах допускается частное предпринимательство в хозяйственной деятельности Советских Республик. Ст. 54, в сопоставлении со ст.ст. 1 и 4 Гражд. Кодекса и ст. 5 вводного закона к Гражданскому Кодексу определяет подчиненное и ограниченное значение советской частной собственности, долженствующей служить интересам рабоче-крестьянского государства, предоставленной «в целях развития производительных сил страны» и ничего не имеющей общего с понятием «священной частной собственности» дореволюционного прошлого. Чтобы особо подчеркнуть отсутствие какой бы то ни было преемственной связи между дореволюционной собственностью и правом частной собственности, предоставленным гражданам РСФСР и их об'единениям ст.ст. 5 и 52 Гражданского Кодекса, наш Кодекс в примечании 1 к ст. 59 говорит: «Бывшие собственники, имущество которых было экспроприировано на основании революционного права или вообще перешло во владение трудящихся до 22 мая 1922 г., не имеют права требовать возвращения этого имущества».

В этой статье лишний раз подчеркивается основное право советских республик, право революции, изменившей весь строй социально-экономических отношений дореволюционного прошлого, отнявшего у буржуазии командные высоты хозяйства страны и лишившей быв. собственников их права навсегда. Сочетание указанных выше видов собственности: 1) государственной, 2) кооперативной и 3) частной— представляет собой основу советской экономики переходного к коммунизму периода.

---

А. М. Турубинер.

# Государственный строй СССР и РСФСР.

## Основные положения.

«Советское государство резко отличается по своему существу от всех остальных государств мира. Оно является государством победившего пролетариата, который, совершив социалистическую революцию, сверг власть капитала и взял в свои руки как политическую, так и экономическую власть. Власть эта требуется для того, чтобы централизовать все орудия производства в руках государства, т.-е пролетариата, организованного, как господствующий класс, и отняв капитал у буржуазии, возможно скорее увеличить массу производительных сил» («Коммунистический Манифест»).

Этим путем совершится переход к бесклассовому коммунистическому обществу, в котором не будет эксплоатации человека человеком.

Поскольку государство есть организация господствующих классов в целях подавления других классов, при осуществлении коммунизма отомрет и само государство с его принудительным аппаратом насилия. Останется общественная организация, которая будет управлять лишь вещами, но не людьми и руководить процессом производства, но не будет иметь ни органов принуждения—армии, полиции, тюрем, судов, ни чиновничества.

В настоящее время советское государство является государством переходного периода. Этому переходному периоду от капитализма к коммунизму, как писал Маркс, соответствует и политический переходный период, и государство этого периода не может быть не чем иным, кроме революционной диктатуры пролетариата. (Критика готской программы).

Диктатура пролетариата есть такой государственный строй, в котором власть, при руководстве рабочего класса, принадлежит только трудящимся. Поэтому Советская Республика называется в Конституции государством рабочих и крестьян.

Диктатура, как говорил Ленин, слово жестокое, суровое. Под диктатурой подразумевается власть, не сдерживаемая со стороны какими-либо законами или даже контролем. Эта диктатура требуется для того, чтобы железной рукой подавить сопротивление сломленного класса эксплоататоров, создать мощную силу, которая

давала бы возможность противостоять нападениям капиталистических стран, неоднократно пытавшихся как оружием, так и измором уничтожить первое в мире пролетарское государство, а также реорганизовать народное хозяйство на социалистических основах. Без этой твердой власти, без решительной, иногда жестокой борьбы с бывшими эксплоататорами, рабочие и крестьяне не смогли бы удержать власть в своих руках.

«Так как государство,—писал Энгельс в 1875 г. (Письмо к Бебелю),—есть лишь преходящее учреждение, которым приходится пользоваться в борьбе, в революции, чтобы насильственно подавлять своих противников, то говорить о свободном народном государстве есть чистая бессмыслица; пока пролетариат еще нуждается в государстве, он нуждается в нем не в интересах свободы, а в интересах подавления своих противников, а когда становится возможным говорить о свободе, тогда государство, как таковое, перестает существовать».

Таким образом, вся организация советского государства, все построение его служит определенной цели—скорейшему осуществлению коммунизма. И все учреждения в советском государстве, все его мероприятия и законы нужно рассматривать с точки зрения, насколько они способствуют достижению указанной цели. Это прямо выражено в 1-ой статье Конституции РСФСР 1925 г., в которой говорится, что «Конституция... имеет своей задачей гарантировать диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплоатации человека человеком и осуществления коммунизма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти».

В чем же проявляется диктатура пролетариата? Что составляет ее характерные признаки?

Прежде всего диктатура пролетариата проявляется в том, что буржуазия совершенно устранена от участия в управлении советским государством и лишена возможности проникнуть в советские органы власти. «Теперь, в момент решительной борьбы пролетариата с его эксплоататорами,—говорится в принятой III Всероссийским С'ездом Советов «Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа»,—эксплоататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству—советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов». В соответствии с этим, по ст. 2 Конституции РСФСР, вся власть в пределах РСФСР принадлежит советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов.

Как избирать, так и быть избранными в советы могут только трудящиеся. На всех своих ступенях советы составляются из трудящихся—в основной своей массе из рабочих и крестьян. Это же показывают и статистические данные о социальном составе всех выборных органов Советской власти.

Вторым важнейшим признаком диктатуры пролетариата является сосредоточение в руках советского государства так называемых

командных высот народного хозяйства. По ст. 15 Конституции РСФСР вся земля, недра, воды, а равно фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи составляют собственность рабоче-крестьянского государства, на основах, определяемых особыми законами.

В руках государства сосредоточены основные ветви народного хозяйства—земля с недрами и лесами, железные дороги со всем подвижным составом, крупная промышленность, а также монополизирована внешняя торговля. Однако, и все те отрасли народного хозяйства, в которых советское государство не является монополистом, в которых на ряду с ним действуют и кооперативные организации и даже частный капитал или просто частные лица,—например, внутренняя торговля, мелкая промышленность,—работают под контролем и при значительном, иногда даже преобладающем участии советских хозяйственных органов.

Это владение основными отраслями народного хозяйства является непременным условием для существования рабоче-крестьянского государства. Кроме того, именно организация хозяйства на социалистических основах и дает предпосылки для дальнейшего осуществления коммунистического строя. Степень развития государственного хозяйства, расширение государственного сектора всего народного хозяйства, и обозначает каждый шаг по пути строительства социализма.

Мы видим, следовательно, что в то время, как в других государствах существует власть капитала, в то время, как громадные богатства сосредоточены в них в руках буржуазии, которой служит и сама государственная власть,—в советском государстве существует диктатура пролетариата, основными признаками которой являются политическая власть рабочих и крестьян и национализация крупнейших отраслей хозяйства.

---

## ГЛАВА I.

## Союз Советских Социалистических Республик.

### § 1. Организация Союза Советских Социалистических Республик.

Одним из основных начал строения советского государства является принцип самоопределения национальностей. Самоопределение национальностей—это значит право каждой национальности устраивать свою жизнь, как она хочет, и образовывать самостоятельное государство.

На этих началах построена организация Союза Советских Социалистических Республик (СССР).

Существовавшая до революции 1917 года Российская Империя подавляла и угнетала всех «инородцев», не принадлежавших к великороссам.

В первые же дни существования Советской власти была издана «Декларация прав народов России». В ней говорилось, что Совет Народных Комиссаров, исполняя волю I и II Всероссийских С'ездов Советов и исходя из необходимости открытой и честной политики, ведущей к полному взаимному доверию народов России, на основе которого может сложиться честный и прочный союз народов, только в результате которого рабочие и крестьяне народов России могут быть спаяны в одну революционную силу, руководится в своей национальной политике следующими принципами:

1) равенство и суверенность народов России,

2) право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства,

3) отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений,

4) свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.

Таким образом, Советская власть признала за всеми национальностями право образовывать самостоятельные государства, отделившись от Советской России или же, оставаясь в ее составе, организоваться на началах автономии (самоуправления). Предоставлено это право отделения было как тем народам, которые после революции образовали советские республики, так и тем, которые, отделившись от России, создали буржуазные государства (Финляндия, Латвия, Литва, Эстония, Польша). Их самостоятельность и независимость (так наз. «суверенность» или «суверенитет») признаны были Советской Россией. Это отмечено было и в «Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа», приветствовавшей политику Совета Народных Комиссаров, провозгласившего полную независимость Финляндии, начавшего вывод войск из Персии, об'явившего свободу самоопределения Армении. Позднее был заключен с указанными выше государствами ряд договоров, как с равноправными державами. При этом в договорах указывалось, что из факта прежней их принадлежности к Российской Империи, для них не вытекает никаких обязанностей. Такого же характера договоры были заключены и с восточными государствами, являвшимися прежде колониями и полуколониями царской России (Бухара, Хива, Монголия).

Советские же республики образовались сначала как совершенно самостоятельные государства. Однако, на-ряду с признанием их независимости, Правительством РСФСР сразу же высказано было стремление к об'единению и созданию союза советских республик. Это сказалось, например, уже в феврале 1919 г. в постановлении Президиума ВЦИК о признании независимости Белорусской Соц. Советской Республики. «Исходя из принципа полного и действительного самоопределения трудящихся масс всех стран»,—говорится в этом постановлении,—«Президиум ВЦИК еще раз подтверждает, что факт принадлежности Белоруссии, как и других, находящихся в том же положении стран, к старой царской империи, не налагает

на нее никаких обязательств, высказывая при этом твердую уверенность, что только теперь, на почве признания полной свободы самоопределения и перехода власти в руки рабочего класса, создается добровольный и нерушимый союз трудящихся всех наций, населяющих территорию бывшей Российской Империи».

Основы такого союза были намечены в известном декрете ВЦИК'а от 1 июня 1919 г., в котором указывалось на необходимость, в целях отпора мировому империализму—теснейшего об'единения боевых сил и, в соответствии с этим, организации военного союза советских республик с об'единением 1) военной организации и военного командования, 2) советов народного хозяйства, 3) железно-дорожного управления и хозяйства, 4) финансов и 5) комиссариатов труда.

После окончания гражданской войны об'единение это начало осуществляться в форме отдельных договоров, заключавшихся РСФСР с другими назависимыми советскими республиками. Поэтому эти республики назывались «договорными». Во всех договорах, при некоторых различиях, выдерживался основной принцип, указанный в декрете от 1 июня—*организация добровольного военно-экономического союза при признании независимости и суверенности обеих сторон.*

Такая форма об'единения не могла достаточно удовлетворять потребности в тесном союзе советских республик; отдельные договоры без создания центральной власти, союзных органов и твердых норм Конституции Союза оказались недостаточны. Поэтому советские республики, по взаимному соглашению, образовали единое государство—Союз Советских Социалистических Республик, в который все и вошли, как равноправные члены.

На I-м С'езде Союза ССР—30 декабря 1922 г.—были утверждены «Декларация» и «Договор об образовании Союза», составившие вместе Конституцию (основной закон) Союза ССР.

В «Декларации» указываются причины создания Союза:

1. Наследие войны—разоренные поля, остановившиеся заводы, разрушенные производительные силы и истощенные хозяйственные ресурсы — делают недостаточными отдельные усилия отдельных республик по хозяйственному строительству; восстановление народного хозяйства невозможно при раздельном существовании республик.

2. Неустойчивость международного положения и опасность новых нападений делают неизбежным создание единого фронта советских республик перед лицом капиталистического окружения.

3. Наконец, само строение Советской власти, интернациональной по своей классовой природе, толкает трудящиеся массы советских республик на путь об'единения в одну социалистическую семью.

Всего таких республик—членов Союза—обычно называемых *союзными* республиками—шесть:

1. Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика—РСФСР.
2. Украинская Социалистическая Советская Республика—УССР.
3. Белорусская Социалистическая Советская Республика—БССР.

4. Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика—ЗСФСР, состоящая из трех частей—советских республик Грузии, Армении и Азербайджана.

5. Туркменская Социалистическая Советская Республика—ТуркССР.

6. Узбекская Социалистическая Советская Республика—УзССР.

Последние две республики—Узбекская и Туркменская—вступили в Союз только в 1925 году. До этого было только четыре союзных республики.

Каждая из союзных республик, входя в Союз добровольно, может из него выйти по собственному одностороннему желанию. Для выхода она не нуждается в согласии Союза. Мы увидим ниже, что это «право на отделение» союзных республик особенным образом закреплено в Конституции Союза. Однако, самая свобода союзных республик, предоставленное им право свободного выхода из Союза, еще ближе, еще теснее их скрепляет и сближает, т. к. только в этих условиях достигается действительное добровольное об'единение равноправных народов.

В самом названии Союза вполне выдержан интернационалистический принцип равноправия входящих в Союз наций—в нем нет упоминания о какой-либо стране или о части света. Доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем, где бы они ни образовались.

Днем утверждения Конституции СССР считается 6 июля 1923 г.— принятие ее сессией ЦИК. Каждое первое воскресенье в июле празднуется «день Конституции СССР». Конституция состоит, как указано выше, из двух разделов: «Декларации об образовании Союза ССР» и «Договора об образовании Союза ССР».

Столицей Союза ССР и местом пребывания Союзного Правительства является гор. Москва.

## § 2. Вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР.

В виду того, что при организации Союза входящие в него союзные республики сохраняют свою самостоятельность, как государства, только ряд вопросов отнесен к ведению Союза.

Таковыми являются:

1. Представительство Союза в международных сношениях, ведение всех дипломатических сношений, заключение политических договоров с другими государствами, изменение внешних границ Союза; об'явление войны и заключение мира; ратификация международных договоров

2. Установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза, определение отраслей промышленности и отдельных предприятий, имеющих общесоюзное значение; заключение концессионных договоров как общесоюзных, так и от имени союзных республик; руководство внешней торговлей и установление системы внутренней

торговли; руководство транспортным и почтово-телеграфным делом, установление системы мер и весов; организация общесоюзной статистики.

3. Утверждение единого государственного союзного бюджета, в состав которого входят бюджеты союзных республик; установление общесоюзных налогов и расходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик; установление единой денежной и кредитной системы; заключение внешних и внутренних займов Союза и разрешение внешних и внутренних займов союзных республик.

4. Организация и руководство вооруженными силами Союза.

5. Установление общих начал землеустройства и землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами по всей территории Союза; общесоюзное законодательство о межреспубликанских переселениях и установление переселенческого фонда.

6. Установление основ судоустройства и судопроизводства, а также гражданского и уголовного законодательства Союза; право амнистии на всей территории Союза.

7. Заключение договоров о приеме в состав Союза новых республик; урегулирование вопросов об изменении границ между союзными республиками; отмена нарушающих Конституцию постановлений с'ездов советов и ЦИК'ов союзных республик; разрешение спорных вопросов, возникающих между союзными республиками; основное законодательство в области союзного гражданства в отношении прав иностранцев.

8. Установление основных законов о труде, общих начал в области народного просвещения и общих мер в области охраны народного здравия.

Предметы, не отнесенные к этому перечню, находятся в ведении самих союзных республик.

### § 3. Автономные республики и автономные области.

«Декларация прав народов России», как мы видели, гарантирует свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России на основах их равенства и суверенности. Это относится к тем национальностям, которые еще недостаточно сильны и развиты для того, чтобы образовать вполне самостоятельные союзные республики. Поэтому, оставаясь в составе соответствующей союзной республики, они образуют особые национальные об'единения—автономные республики и автономные области. Это право признано и в «Декларации прав трудящегося и эксплоатируемого народа», но в особенности полно и точно закреплено в Конституции РСФСР 1925 г.

«РСФСР, исходя из равенства прав граждан, независимо от их расовой и национальной принадлежности», говорится в ст. 13 Конституции, «об'являет совершенно несовместимым с основными законами Республики какое бы то ни было угнетение национальных мень-

шинств или ограничение их равноправия и тем более установление или допущение каких бы то ни было (прямых или косвенных) преимуществ для отдельных национальностей и признает право за отдельными национальностями на выделение, по решению их с'ездов советов, с утверждения верховных органов РСФСР, в автономные советские социалистические республики и области. За гражданами РСФСР признается право свободного пользования родным языком на с'ездах, в суде, управлении и в общественной жизни. Национальным меньшинствам обеспечивается право обучения на родном языке в школе».

Дело не ограничивается, однако, только признанием прав; организация автономных республик и областей происходит при деятельной и энергичной поддержке со стороны центральной власти, всячески содействующей, в отличие от буржуазных государств, развитию и под'ему культурного и хозяйственного строительства отсталых народностей. Так, в РСФСР организованы: Татарская, Башкирская, Крымская, Карельская и другие автономные республики; Калмыцкая, Адыгейская и др. автономные области. Так, на Украине имеется Молдавская Автономная Республика. Имеются автономные республики и области и в других союзных республиках.

Разница между автономными областями и республиками—в органах власти, а следовательно, и в степени самостоятельности. Автономная республика имеет более сложные и более самостоятельные органы власти, чем автономная область. В автономной республике республиканский с'езд избирает центральный исполнительный комитет (ЦИК). Последний образует президиум ЦИК, а также совет народных комиссаров. Народные комиссариаты автономной республики делятся на две категории: одни—главным образом, хозяйственные народные комиссариаты—подчиняются соответственным народным комиссариатам союзной республики, другие—самостоятельны и ответственны только перед ЦИК'ом союзной республики.

К первой категории в автономных республиках, входящих в состав РСФСР, относятся — высший совет народного хозяйства, центральное статистическое управление и народные комиссариаты финансов, труда, торговли и рабоче-крестьянской инспекции.

Ко второй категории—самостоятельных наркоматов—принадлежат народные комиссариаты: внутренних дел, юстиции, просвещения, здравоохранения, земледелия и социального обеспечения. В зависимости от местных бытовых условий ЦИК'и автономных республик имеют право сократить количество народных комиссариатов и соответственно изменить состав совета народных комиссаров

Организация автономной области или республики производится путем выделения из различных административных единиц местностей, населенных по большей части представителями одной национальности.

По мере укрепления хозяйства и поднятия культуры в автономной области, она обычно преобразовывается в автономную республику; так было с Чувашской, Карельской, Киргизской и др. автономными областями.

Органы власти в автономных республиках и автономных областях построены по тому же принципу, как и в других административных единицах, входящих в состав советских республик.

Нужно только еще отметить, что хотя организация автономной области или республики производится в соответствии с желаниями трудового населения, однако, проводится односторонним постановлением ЦИК'а союзной республики, который сам устанавливает границы, а также права новой автономной единицы. Поэтому вхождение в Союз автономных областей и республик не имеет договорного характера и непосредственно они в Союз ССР не входят— членами Союза их сейчас еще признать нельзя.

Некоторые же отрасли управления, как, например, военное дело или внешняя торговля, совсем из'яты из ведения органов автономных республик. Во главе автономной области стоит областной с'езд, а в промежутках между с'ездами—областной исполком, пользующийся правами губернского.

Автономные республики имеют свои конституции (основные законы), которые принимаются их с'ездами советов и утверждаются Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом, а окончательно утверждаются Всероссийским С'ездом Советов.

Автономные области имеют «Положения» о них, принимаемые их с'ездами советов и утверждаемые Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом. Разница проявляется также и в том, что ЦИК'и автономных республик издают в пределах своей компетенции законодательные акты, а областные исполкомы могут издавать только обязательные постановления.

И автономные республики и автономные области принимают участие в строительстве центральных органов власти Союза ССР, путем избрания представителей в Совет Национальностей СССР

---

## ГЛАВА II.

# Высшие органы Союза ССР.

### § 4. Всесоюзный С'езд Советов.

Верховным органом власти Союза ССР является Всесоюзный С'езд Советов. Он составляется из представителей от городских советов и губернских и окружных с'ездов советов. От городских советов и советов городских поселений избирается на Всесоюзный С'езд один делегат на каждые двадцать пять тысяч избирателей, а от губернских и окружных с'ездов советов—один делегат на каждые сто двадцать пять тысяч жителей.

Делегаты избираются на губернских с'ездах советов, что дает Всесоюзному С'езду возможность быть непосредственно связанным с местами, являться выразителем мнения местных работников Только

в тех республиках, где нет губернского или окружного деления, выборы производятся непосредственно на республиканских с'ездах советов.

Всесоюзные С'езды Советов бывают очередные и чрезвычайные. Очередные с'езды советов раньше созывались один раз в год; IV Всесоюзный С'езд Советов признал необходимым, чтобы очередные с'езды созывались один раз в два года и соответственно изменил ст. 11 Конституции. Фактически они собирались, с перенесением в последнее время центра тяжести на деловую, хозяйственную работу реже, чем раз в год.

Чрезвычайные с'езды созываются ЦИК'ом Союза ССР по его собственному решению, по требованию Союзного Совета, Совета Национальностей или же по требованию двух союзных республик.

Вопросы, подлежащие ведению Всесоюзного С'езда, не определены. В Конституции указано только, что Всесоюзный С'езд образует ЦИК Союза ССР; только Всесоюзный С'езд может изменить или утвердить основные начала Конституции Союза.

Являясь верховным органом власти, Всесоюзный С'езд может рассмотреть любой вопрос, принять и утвердить всякий закон. Однако, поскольку он редко собирается и состоит из большого количества делегатов—не менее $1\frac{1}{2}$ тысяч—Всесоюзный С'езд не занимается текущей законодательной работой. Он рассматривает лишь общие вопросы, заслушивает доклады Правительства и, по большей части, облекает свои постановления в форму общих резолюций. Эти резолюции носят декларативный характер и на их основе уже разрабатываются и издаются ЦИК'ом или Совнаркомом конкретные законодательные акты.

Как выше сказано, Всесоюзный С'езд Советов может утвердить или принять постановление по каждому вопросу. Однако, есть два вопроса, которых даже Всесоюзный С'езд Советов не может разрешать своей властью.

Оба они вытекают из прав союзных республик, как суверенных государств, добровольно вступивших в Союз ССР.

1. По ст. 4 Конституции Союза ССР, каждая союзная республика имеет право свободного выхода из Союза по своему одностороннему желанию. Эта статья Конституции не может быть отменена, изменена или ограничена даже Всесоюзным С'ездом; для отмены, изменения или ограничения ее, а следовательно, и для ограничения права выхода союзных республик, требуется согласие всех союзных республик. Согласие это, очевидно, может быть дано только на республиканских с'ездах советов.

2. Территория каждой союзной республики не может быть изменена без ее согласия.

Таким образом, даже Всесоюзный С'езд Советов не может своими постановлениями ограничивать права союзных республик, их независимость и суверенитет.

### § 5. Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР (ЦИКС).

В промежутках между Всесоюзными С'ездами Советов верховным органом власти является Центральный Исполнительный Комитет Союза ССР. Он построен так, чтобы и самые маленькие народности не могли быть устранены от решения государственных дел, чтобы их голос был услышан и они могли содействовать проведению в жизнь всех необходимых для их благосостояния мероприятий.

Для этого Центральный Исполнительный Комитет образуется из двух раздельных частей—Союзного Совета и Совета Национальностей.

*Союзный Совет* избирается Всесоюзным С'ездом Советов из представителей союзных республик. Он составляется пропорционально населению каждой из 6-ти союзных республик, т.-е. чем больше населения в данной республике, тем больше избирается от нее членов Союзного Совета.

Количество членов Союзного Совета определяется С'ездом. В настоящее время имеется 450 членов Союзного Совета. Кроме членов Союзного Совета, С'езд Советов избирает также кандидатов к ним.

*Совет Национальностей* составляется по другому. Именно, в нем должны быть представлены все народности, живущие в Союзе ССР. Для этого члены Совета Национальностей избираются самими республиками и автономными областями. Они избираются по следующему расчету:

1. От каждой из 6-ти союзных республик—по 5 членов Совета Национальностей.
2. От каждой автономной республики—по 5 членов.
3. От каждой автономной области—по одному члену.

Избранный республиками и автономными областями (обыкновенно на их с'ездах советов) состав Совета Национальностей утверждается в целом Всесоюзным С'ездом Советов.

Оба Совета вместе составляют Центральный Исполнительный Комитет. Это означает, что они: 1) могут заседать только одновременно и 2) постановление каждого из них имеет силу только в том случае, когда оно принято также и другим Советом. Таким образом, во время сессии Центрального Исполнительного Комитета каждый проект закона должен быть непременно принят отдельно Союзным Советом и Советом Национальностей. И так как народы СССР представлены в Совете Национальностей независимо от их численности, то при этом голос каждой национальности будет иметь значение. Эта организация обеспечивает интересы малочисленных наций.

*Согласительная Комиссия.* Однако, могут быть случаи, когда все же мнения Союзного Совета и Совета Национальностей разойдутся. В таких случаях оба Совета организуют Согласительную Комиссию, составляемую от каждого Совета в равном числе членов, несмотря на то, что число членов Союзного Совета (450) в 3½ раза больше числа членов Совета Национальностей (147). В Согласительной Комиссии вопрос вновь рассматривается и считается согласован-

ным, если в обеих частях Комиссии большинство за него. Следовательно, общего голосования не бывает и в Согласительной Комиссии. Если соглашение в Комиссии достигнуто, вопрос вновь передается на разрешение Союзного Совета и Совета Национальностей, которые, очевидно, уже теперь, когда найдено удовлетворительное для обеих сторон решение, утвердят проект. Если же соглашение в Комиссии не достигнуто, вопрос передается на разрешение совместного заседания обоих Советов.

*Совместное заседание* Союзного Совета и Совета Национальностей происходит так: все вопросы обсуждаются совместно, а голосование производится раздельно членами обоих Советов. Члены Союзного Совета голосуют отдельно, а члены Совета Национальностей — отдельно. Если оба голосования произошли с тем же результатом, вопрос считается решенным. В противном случае, т.-е. при разногласии между большинством Союзного Совета и большинством Совета Национальностей, проект считается отклоненным и может лишь быть передан, по требованию одного из Советов, на решение Всесоюзного С'езда.

Мы видим, что целый ряд, пожалуй на первый взгляд сложных, мер обеспечивает все национальности Союза ССР от какой бы то ни было возможности подавления и угнетения их со стороны более многочисленных, прежде господствовавших народов. Опыт, однако, показал, что непримиримых разногласий между обоими Советами не возникало. Об'ясняется это тем, что вся политика коммунистической партии и Советской власти построена на основах не угнетения национальностей, а содействия их материальному и культурному развитию.

*Сессии*. Центральный Исполнительный Комитет работает не беспрерывно. Члены его не сидят в центре и не занимаются законодательством, а ведут работу на местах. Поэтому они не отрываются от жизни, а на практике проводят принятые ими же законы и непосредственно сталкиваются с избравшими их рабочими и крестьянами.

Этим осуществляется одно из основных условий организации советских выборных органов. Как указывал Ленин, «парламентарии должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями» («Государство и революция»).

Поэтому Центральный Исполнительный Комитет созывается не реже трех раз в год на сессии, на которые с'езжаются члены ЦИК.

Чрезвычайные сессии могут быть созваны по решению Президиума ЦИК или по требованию Президиума Союзного Совета, Президиума Совета Национальностей или ЦИК'а одной из союзных республик.

ЦИК Союза ССР издает кодексы, декреты, постановления и распоряжения, об'единяет работу по законодательству и управлению и определяет круг деятельности Президиума ЦИК и Совета Народных Комиссаров Союза ССР.

На утверждение сессии Центрального Исполнительного Комитета ставятся все наиболее важные законы, которые определяют общие нормы политической и экономической жизни Союза или вносят изменения коренного характера в существующую практику государственных органов Союза, а также кодексы законов.

В исключительных случаях указанные законы могут приниматься Президиумом ЦИК с тем, что они должны быть внесены на утверждение сессии. На практике число законов и постановлений, принятых Президиумом и внесенных на утверждение сессии, очень велико. Работа сессий происходит, как указано выше, в заседаниях Союзного Совета, заседаниях Совета Национальностей и в совместных заседаниях обоих Советов.

Все декреты, постановления и распоряжения, издаваемые ЦИК'ом Союза ССР, обязательны к непосредственному исполнению на всей территории Союза. ЦИК СССР имеет право приостанавливать или отменять декреты, постановления и распоряжения Президиума ЦИК Союза ССР, а также с'ездов советов и ЦИК'ов союзных республик и всех других органов власти на территории Союза.

На совместном заседании обоих Советов ЦИК образует свой Президиум и Совет Народных Комиссаров Союза ССР.

### § 6. Президиум Центрального Исполнительного Комитета СССР.

В промежутках между сессиями Центрального Исполнительного Комитета СССР—высшим органом власти является его Президиум. Он избирается также с таким расчетом, чтобы права и интересы всех, даже самых малочисленных, национальностей не могли пострадать. Поэтому он составляется следующим образом: всего избирается 27 членов Президиума; в это число, прежде всего, в полном составе входят Президиумы Союзного Совета и Совета Национальностей—по 9-ти человек. Остальные 9 членов избираются на совместном заседании обоих Советов в общем порядке, т.-е. при раздельном их голосовании. Таким образом, интересы Совета Национальностей и в Президиуме ЦИК представлены в полной мере.

Во главе Центрального Исполнительного Комитета и его Президиума стоят председатели, избираемые ЦИК'ом по числу союзных республик. Всего в настоящее время, следовательно, имеется шесть председателей ЦИК. Делается это для того, чтобы каждая из союзных республик имела своего представителя в числе председателей, чтобы тем самым еще раз было подчеркнуто равенство всех союзных республик. Иначе, если бы был только один председатель ЦИК, некоторое преимущество выпало бы на долю Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, как самой большой по количеству населения и рабочего класса.

Председатели избираются на совместном заседании Союзного Совета и Совета Национальностей. Они должны быть избраны из всего состава Президиума. Голосование на выборах также производится раздельно членами обоих Советов

Председатели исполняют свои обязанности по очереди, в порядке, устанавливаемом Президиумом. В обязанности очередного председателя входит руководство работой Президиума и представительствование на заседаниях Президиума и на совместных заседаниях Союзного Совета и Совета Национальностей.

Президиум ЦИК в период между сессиями является высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти Союза ССР.

Президиум наблюдает за проведением в жизнь Конституции Союза и исполнением всех постановлений Всесоюзных С'ездов и Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР всеми органами власти.

Права Президиума ЦИК во всех областях его работы очень широки. Он издает декреты, постановления и распоряжения, рассматривает проекты декретов, вносимых Советом Народных Комиссаров Союза, отдельными ведомствами Союза, ЦИК'ами союзных республик, их Президиумами и другими органами власти. Президиум имеет право издавать, как сказано выше, важнейшие законы, которые должны утверждаться сессиями ЦИК—с последующим представлением на утверждение сессии. В промежутках между сессиями Президиум ЦИК имеет право ратификации (окончательного утверждения) международных договоров и соглашений.

Президиуму ЦИК принадлежит, как высшему органу власти, право амнистии, распространяемое на всю территорию Союза ССР, а также право помилования по отдельным делам, разбиравшимся судебными или административными органами Союза.

Президиум разрешает вопросы о взаимоотношениях между Совнаркомом Союза и народными комиссариатами Союза, с одной стороны, и ЦИК'ами союзных республик и их президиумами—с другой.

Президиум ЦИК ответственен перед ЦИК'ом, а последний—перед Всесоюзным С'ездом.

Президиум ЦИК имеет право приостанавливать и отменять постановления Совета Народных Комиссаров и отдельных народных комиссариатов Союза, а также постановления центральных исполнительных комитетов и советов народных комиссаров союзных республик. Постановления же с'ездов советов союзных республик Президиум ЦИК СССР вправе лишь приостанавливать с тем, что отмена их может быть произведена только сессией ЦИК.

На заседаниях Президиума участвуют с совещательным голосом представители союзных республик, а по вопросам, касающимся отдельных автономных республик и областей—также их представители.

Постановления Президиума могут быть опротестованы в сессию ЦИК СССР как Президиумами Союзного Совета и Совета Национальностей, так и ЦИК'ами союзных республик.

**§ 7. Члены Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР.**

Членами ЦИК СССР считаются как члены Союзного Совета, так и члены Совета Национальностей.

Мы уже говорили о том, что члены ЦИК СССР в обычное время ведут ту или иную советскую работу, выполняя основные свои обязанности только во время сессий. Вместе с тем, нужно отметить, что членам ЦИК принадлежат значительные права, соответствующие их положению, как членов верховного органа власти Союза.

Во всей своей работе на местах они действуют, как члены ЦИК, призванные бороться со всеми недостатками и несовершенствами аппарата, с злоупотреблениями должностных лиц, с бюрократизмом, волокитой, формализмом и т. п.

Члены ЦИК СССР имеют право внесения законопроектов (так называемое «право законодательной инициативы») и запросов как в Союзном Совете и Совете Национальностей, так и на совместных заседаниях обоих Советов.

Члены ЦИК имеют право присутствовать с совещательным голосом на заседаниях Президиума ЦИК. Они могут также присутствовать с правом совещательного голоса на всех заседаниях ЦИК'ов союзных республик, а также на всех заседаниях центральных и местных советских учреждений в пределах Союза ССР. Посещение секретных заседаний производится лишь по особым полномочиям Президиума ЦИК Союза ССР.

Все члены ЦИК Союза ССР имеют свободный вход вне очереди во все советские учреждения по пред'явлении своих мандатов и могут во всех советских учреждениях получать необходимые им справки, за исключением секретных, даваемых лишь по особым полномочиям Президиума ЦИК.

Дела о преступлениях или служебных упущениях членов ЦИК могут быть начаты производством только с разрешения Президиума ЦИК. Члены ЦИК не могут быть подвергнуты аресту и задержанию, обыску и осмотру судебными или административными органами без специального постановления Президиума ЦИК или в особо экстренных случаях—председателя ЦИК; они могут быть преданы суду или подвергнуты административному взысканию (напр., за нарушение обязательного постановления) только по постановлению ЦИК СССР или его Президиума и после того, как Президиум истребует от члена ЦИК письменного или личного об'яснения. Отстранение привлеченных к следствию и суду членов ЦИК от занимаемых ими должностей до суда может быть произведено только по постановлению Президиума ЦИК. Предоставлены членам ЦИК также некоторые особые права при вызове их, как свидетелей.

В промежутках между очередными Всесоюзными С'ездами Советов исключение из состава членов ЦИК допускается по постановлению Чрезвычайного С'езда или, в особо срочных случаях, по постановлению ЦИК.

Кандидаты в члены ЦИК пользуются в порядке очередности записи в кандидатском списке правом решающего голоса на сессии— при отсутствии соответственного числа членов ЦИК—и совещательным голосом в прочих случаях. На кандидатов распространяются права и обязанности, установленные для членов ЦИК.

**§ 8. Бюджетная Комиссия ЦИК СССР.**

При ЦИК СССР могут образовываться комиссии для рассмотрения отдельных вопросов или отраслей текущего законодательства и управления.

Особенно большое значение приобрела в последнее время Бюджетная Комиссия, организованная для осуществления возлагаемой на ЦИК СССР задачи по рассмотрению и утверждению единого государственного бюджета Союза.

Бюджетная Комиссия рассматривает одобренный Совнаркомом СССР единый государственный бюджет во всех его частях, общие директивы по составлению бюджета, представления Совнаркома Союза по вопросам, связанным с прохождением и утверждением бюджета, а также все вопросы бюджетного характера и вопросы, связанные с определением бюджетных прав Союза ССР и союзных республик. Кроме того, Бюджетная Комиссия рассматривает отчет об исполнении государственного бюджета за прошлый бюджетный год и обжалования союзными республиками и Народными Комиссариатами Союза ССР постановлений Совнаркома Союза ССР по вопросам бюджетного характера.

При рассмотрении бюджета ЦИК'ом СССР и Всесоюзным С'ездом Советов по докладу Совнаркома, представитель Бюджетной Комиссии выступает, как содокладчик.

Для этого, по утверждении бюджета Совнаркомом, Бюджетная Комиссия распределяет материалы по частям бюджета между своими членами или специально образованными подкомиссиями для проработки с участием представителей ведомств и союзных республик.

Члены Бюджетной Комиссии избираются сессией ЦИК в устанавливаемом ею числе. Председатель Бюджетной Комиссии и его заместитель назначаются Президиумом ЦИК из числа членов Комиссии

**§ 9. Верховный Суд Союза ССР.**

В целях утверждения революционной законности, при ЦИК'е Союза ССР образован Верховный Суд Союза ССР.

В задачи Верховного Суда СССР входит: а) дача верховным судам союзных республик руководящих раз'яснений и толкований общесоюзного законодательства; б) дача заключений по требованию Президиума ЦИК о законности, с точки зрения Конституции Союза, тех или иных постановлений ЦИК'ов и совнаркомов союзных республик, а также Совнаркома Союза; в) представление в Президиум ЦИК о приостановлении и отмене постановлений, действий и распо-

ряжений центральных органов Союза ССР, кроме ЦИК и его Президиума в виду противоречия их Конституции, как по предложению центральных органов союзных республик, так и по своей инициативе; г) опротестование перед Президиумом ЦИК, по представлению Прокурора Верховного Суда СССР, постановлений, решений и приговоров верховных судов союзных республик в виду противоречия их общесоюзному законодательству или поскольку ими затрагиваются интересы других республик; д) рассмотрение и представление в Президиум ЦИК к отмене незакономерных распоряжений и постановлений Об'единенного Государственного Политического Управления; е) руководство деятельностью военно-судебных учреждений Союза; ж) рассмотрение дел персональной подсудности членов ЦИК и Совнаркома СССР, а также высших должностных лиц Союза ССР в преступлениях по должности; з) рассмотрение по поручению Президиума ЦИК уголовных и гражданских дел исключительной важности, затрагивающих по своему содержанию интересы двух или нескольких союзных республик; и) разрешение судебных споров между союзными республиками.

При Верховном Суде Союза ССР состоит Прокурор. В состав Верховного Суда Союза ССР входит 15 членов—в том числе председатели верховных судов союзных республик и представитель Об'единенного Государственного Политического Управления (ОГПУ).

Постановления и решения Верховного Суда Союза обязательны для всех судов и учреждений Союза и союзных республик и могут быть опротестованы в Президиум ЦИК исключительно Прокурором Верховного Суда СССР, Совнаркомом Союза и ЦИК'ами союзных республик.

---

## ГЛАВА III.

## Совет Народных Комиссаров и Народные Комиссариаты Союза ССР.

### § 10. Совет Народных Комиссаров Союза ССР.

ЦИК Союза ССР на совместном заседании Союзного Совета и Совета Национальностей образует, кроме Президиума ЦИК, также Совет Народных Комиссаров (Совнарком), являющийся его исполнительным и распорядительным органом.

Совету Народных Комиссаров принадлежит непосредственное руководство ведением государственных дел.

Совнарком: а) издает в пределах, предоставленных ему Конституцией и постановлениями ЦИК'а, декреты и постановления, обязательные к исполнению на всей территории Союза ССР; б) рассматривает и осуществляет мероприятия в области общего управления Союзом ССР и руководит деятельностью Народных Комиссариатов Союза; в) рассматривает предварительно проекты декретов и

постановлений, вносимых на утверждение ЦИК СССР и его Президиума; г) рассматривает вопросы, которые ЦИК или его Президиум признают необходимым передать в Совнарком; д) рассматривает договоры и соглашения с иностранными государствами и утверждает те договоры и соглашения, которые не требуют ратификации; е) утверждает концессионные договоры; ж) рассматривает и вносит на утверждение ЦИК проекты общесоюзного бюджета, а также проекты постановлений о введении новых или об увеличении существующих налогов; з) рассматривает отчеты о деятельности народных комиссариатов Союза; и) разрешает разногласия между совнаркомами союзных республик по вопросам, входящим в компетенцию Совнаркома Союза, а равно разногласия как между Народными Комиссариатами Союза, так и между последними и совнаркомами союзных республик; к) рассматривает протесты и жалобы на действия Совета Труда и Обороны, Народных Комиссариатов Союза и некоторых других органов; д) утверждает штаты Народных Комиссариатов и других учреждений Союза ССР.

О всех своих постановлениях и решениях Совнарком сообщает Президиуму ЦИК в трехдневный срок. ЦИК'и союзных республик и их президиумы, а равно отдельные члены Совнаркома могут опротестовывать постановления Совнаркома Союза ССР в Президиум ЦИК СССР. Протест не приостанавливает исполнения постановления.

Во всей своей работе Совнарком СССР ответственен перед ЦИК'ом и его Президиумом, которым принадлежит право приостанавливать и отменять постановления Совнаркома.

Мы видим, таким образом, что Конституция не размежевывает точно компетенции Президиума ЦИК и Совнаркома. Однако, из приведенного достаточно ясно основное различие между обоими органами; в то время как Президиум ЦИК, являясь высшим органом власти, осуществляет общее руководство и наблюдение за деятельностью всех учреждений и органов власти, Совнаркому принадлежит общее управление делами государства. И разрешение вопроса о том, что может делать Совнарком и чего он не может делать, состоит за исключением некоторых, особо оговоренных пунктов, в том, что Совнарком решает все вопросы менее важные и более спешные. Это, в общем, соответствует основному разграничению прав всех советских органов. Также разрешается вопрос и о взаимоотношениях между ЦИК'ом и его Президиумом.

Совет Народных Комиссаров избирается на один год. Он составляется так же, как и местные исполкомы, из председателя, его заместителей и заведующих отдельными отраслями хозяйства и управления. Эти заведующие отдельными отраслями называются Народными Комиссарами (Наркомами), а учреждения, во главе которых они состоят,—Народными Комиссариатами.

При об'единении в Союз Советских Социалистических Республик не все отрасли государственного управления переданы были республиками в Союз. Часть они оставили за собой. Кроме того, некоторые отрасли управления полностью ведаются Союзом, а не-

которыми он лишь руководит, в то время как непосредственное заведывание ими принадлежит союзным республикам.

Так, военное дело, внешняя торговля, сношения с другими государствами, пути сообщения, почта и телеграф целиком об'единены в Союзе.

Промышленность, финансы, труд, внутренняя торговля, статистика — находятся в ведении частью Союза, частью союзных республик.

Наконец, такие отрасли управления, как здравоохранение, просвещение, земледелие, юстиция и т. д., в основах связанные со всей совокупностью бытовых и национальных условий данной местности, целиком или в громадной своей части находятся в ведении как союзных, так и автономных республик.

В соответствии с этим распределением, организованы и Народные Комиссариаты Союза ССР. В их число, прежде всего, не входят совершенно имеющиеся в союзных и автономных республиках народные комиссариаты здравоохранения, просвещения, внутренних дел, юстиции, земледелия и социального обеспечения. Поэтому в Союзе ССР всего имеется десять Народных Комиссариатов:

1) Народный Комиссариат по Иностранным Делам; 2) Народный Комиссариат по Военным и Морским Делам; 3) Народный Комиссариат Путей Сообщения; 4) Народный Комиссариат Почт и Телеграфов; 5) Высший Совет Народного Хозяйства; 6) Народный Комиссариат Рабоче-Крестьянской Инспекции; 7) Народный Комиссариат Труда; 8) Народный Комиссариат Финансов; 9) Народный Комиссариат Внешней и Внутренней торговли; 10) Центральное Статистическое Управление.

### § 11. Общесоюзные и Об'единенные Народные Комиссариаты.

Первые четыре Народных Комиссариата: 1) по Иностранным Делам, 2) по Военным и Морским Делам, 3) Путей Сообщения и 4) Почт и Телеграфов—непосредственно ведают делами в своей области на протяжении всего Союза ССР. Они едины на весь Союз. В союзных республиках они имеют своих уполномоченных, непосредственно им подчиненных. Поэтому указанные Народные Комиссариаты, ведающие теми отраслями государственного управления, которые, как мы видели выше, сосредоточены в Союзе ССР, называются Общесоюзными Народными Комиссариатами.

Распоряжения Общесоюзных Народных Комиссариатов обязательны для непосредственного исполнения на всей территории Союза и, по общему правилу, проводятся через соответствующих уполномоченных при советах народных комиссаров союзных республик. Если Общесоюзный Народный Комиссариат дает распоряжение непосредственно своим местным органам, он должен одновременно уведомить об этом своего уполномоченного при совнаркоме соответствующей союзной республики.

Иное положение занимают другие пять Народных Комиссариатов:

5) Высший Совет Народного Хозяйства и 6) Центральное Статистическое Управление (на правах народных комиссариатов) и Народные Комиссариаты: 7) Рабоче-Крестьянской Инспекции, 8) Труда и 9) Финансов. Они ведают отраслями управления, не полностью сосредоточенными в Союзе. Поэтому им принадлежит лишь общее руководство и заведывание некоторыми частями союзного значения (например: Высшему Совету Народного Хозяйства—отраслями промышленности, имеющими союзное значение, Народному Комиссариату Финансов—выпуском денег). Остальную же работу выполняют такие же народные комиссариаты, находящиеся в союзных республиках. Эти последние, подчиняясь своим высшим органам, выполняют в то же время задания и директивы соответственных Народных Комиссариатов Союза. Поэтому указанные пять Народных Комиссариатов, как проводящие свои распоряжения через наркоматы союзных республик и таким образом об'единяющие деятельность таких же (одноименных) народных комиссариатов союзных республик, называются об'единенными народными комиссариатами.

Особое положение занимает Народный Комиссариат Внешней и Внутренней Торговли (Наркомторг) СССР. В области внешней торговли он является централизованным общесоюзным народным комиссариатом, а в области внутренней торговли — директивным или об'единенным.

Как сказано выше, во главе каждого Народного Комиссариата стоит Народный Комиссар, являющийся членом Совета Народных Комиссаров. При Народном Комиссаре, под его председательством, образуется Коллегия Народного Комиссариата, члены которой назначаются Советом Народных Комиссаров Союза ССР.

## § 12. Совет Труда и Обороны Союза ССР (СТО).

Для руководства всей хозяйственной жизнью страны, а также мероприятиями по обороне, при Совете Народных Комиссаров образован Совет Труда и Обороны Союза ССР (СТО). Члены Совета Труда и Обороны назначаются Советом Народных Комиссаров. Председателем его состоит Председатель Совета Народных Комиссаров СССР.

На Совет Труда и Обороны возлагается: рассмотрение и проведение в жизнь хозяйственного и финансового планов, рассмотрение вопросов обороны страны и принятие мероприятий по улучшению военного дела; рассмотрение положения различных отраслей народного хозяйства (финансов, промышленности, торговли и транспорта), имеющих общесоюзное значение, и принятие мер для их развития; руководство Народными Комиссариатами Союза ССР в области государственного хозяйства и обороны страны; непосредственное руководство экономическими совещаниями союзных республик, Государственной Плановой Комиссией и др. постоянными комиссиями при СТО; разрешение вопросов распределения имущества между отдельными государственными органами и республиками.

Постановления, распоряжения и инструкции Совета Труда и Обороны обязательны для всех центральных и местных учреждений Союза. Они могут быть отменены Советом Народных Комиссаров Союза.

По существу Совет Труда и Обороны является подсобным органом при Совнаркоме Союза, как бы «особым присутствием Совнаркома», которому выделены некоторые вопросы, в особенности требующие более быстрого разрешения. Значение его очень велико. В последнее время в практику вошли совместные заседания Совнаркома СССР и Совета Труда и Обороны.

### § 13. Подготовительная Комиссия при Совнаркоме СССР.

Для разгрузки Совнаркома и Совета Труда и Обороны от более мелких вопросов, а также в целях ускоренного рассмотрения вопросов, подлежащих утверждению Совнаркома или СТО, при Совнаркоме Союза образована *Подготовительная Комиссия* (ПК). Председатель и члены Подготовительной Комиссии назначаются Совнаркомом.

Подготовительная Комиссия заменила существовавшие прежде раздельно Комиссию Законодательных Предположений (КЗП) и Административно-Финансовую Комиссию (АФК). На рассмотрение Подготовительной Комиссии идут все вопросы (за исключением особенно важных), подлежащие разрешению Совнаркома или СТО. При рассмотрении дел в Подготовительной Комиссии вызываются представители от ведомств. Сложные вопросы прорабатываются в особых подкомиссиях под председательством одного из членов Подготовительной Комиссии или консультанта. Распоряжения и требования Подготовительной Комиссии обязательны для всех ведомств.

Проекты, принятые Подготовительной Комиссией, с приложением всех возражений, последовавших в установленный срок (три дня для заявления и семь дней для письменной мотивировки) от наркоматов или постоянных представительств союзных республик представляются на подпись по принадлежности Председателю Совнаркома или Совета Труда и Обороны.

Если Председатель Совнаркома или СТО соглашается с принятым проектом, он утверждает его и постановление опубликовывается, как принятое Совнаркомом или СТО. Если же Председатель Совнаркома или СТО, в виду представленных возражений или по каким-либо другим соображениям, не считает возможным утвердить проект в редакции Подготовительной Комиссии, он или возвращает его в Подготовительную Комиссию для нового рассмотрения с соответствующими указаниями или ставит на обсуждение Совнаркома или СТО, по принадлежности.

Поскольку большое количество законов и постановлений проходит только через Подготовительную Комиссию и утверждается Председателем Совнаркома или СТО, достигается значительное упрощение и ускорение разрешения государственных вопросов.

Однако, несмотря на это, высшие законодательные органы все же чрезвычайно загружены массой мелких вопросов,—и одной из основных задач проводящейся в настоящее время кампании по упрощению аппарата и борьбе с бюрократизмом и волокитой является разгрузка Правительства от массы дел, которые могли бы разрешать и другие органы, напр., Наркоматы.

### § 14. Государственная Плановая Комиссия СССР и Главный Концессионный Комитет.

При Совете Труда и Обороны существует несколько комиссий. Из них наибольшее значение имеет Государственная Плановая Комиссия (Госплан) СССР, председатель и члены которой назначаются Совнаркомом. В ее задачи входит составление единого плана всего народного хозяйства Союза ССР, рассмотрение и согласование с планом хозяйственных мероприятий и производственных программ, а также рассмотрение проекта общесоюзного бюджета и основных вопросов, связанных с денежным, кредитным и банковским делом. На Госплан возлагается также рассмотрение всех вопросов, связанных с общим районированием Союза. Госплан руководит работой плановых комиссий при союзных республиках. Значение Госплана, по мере развития и под'ема народного хозяйства, все растет.

*Главный Концессионный Комитет* (Главконцессском) организован при Совнаркоме Союза ССР. В его задачи входит общее руководство всем делом привлечения и допущения иностранного капитала и промышленности к торговой и иной хозяйственной деятельности на территории Союза, ведение и руководство переговорами о заключении всякого рода концессионных и иных, допускающих из'ятие из общих законов договоров и представление проектов концессионных договоров, на утверждение Совнаркома, а также контроль за выполнением ведомствами обязательств по заключенным концессионным договорам. Главконцесском по соглашению с Наркомторгом решает окончательно вопросы о допущении иностранных фирм к торговым операциям на территории Союза.

Главконцесском состоит из председателя и членов, персонально назначаемых Совнаркомом Союза ССР.

### § 15. Об'единенное Государственное Политическое Управление.

Борьба с контр-революцией как политической, так и экономической, шпионажем и бандитизмом, в целях большей ее успешности, об'единена в Союзе ССР. Для ведения ее при Совете Народных Комиссаров Союза ССР образовано Об'единенное Государственное Политическое Управление (ОГПУ). Борьба с остальными преступлениями осуществляется органами уголовного розыска, находящимися в ведении народных комиссариатов внутренних дел союзных и автономных республик. ОГПУ руководит работой политических управлений союзных республик, особыми отделами армий и фронтов, охра-

ной границ Союза, а также ведет оперативную работу в союзном масштабе. В распоряжении ОГПУ состоят особые войска в количестве, устанавливаемом СТО, подчиненные во всех отношениях Председателю ОГПУ. Председатель ОГПУ входит в состав Совета Народных Комиссаров Союза с правом совещательного голоса.

---

## ГЛАВА IV.

# Центральные органы РСФСР.

### § 16. Всероссийский С'езд Советов.

Высшие органы власти в союзных республиках построены на одинаковых началах, точно определенных в гл. X Конституции СССР. Их построение, за некоторыми исключениями, сходно с построением высших органов власти Союза ССР. Поэтому при рассмотрении государственного устройства РСФСР нужно помнить, что оно соответствует государственному устройству других союзных республик.

В ст. 3 Конституции РСФСР указывается, что, согласно воле народов РСФСР, принявших решение на X Всероссийском С'езде об образовании Союза ССР, РСФСР входит в состав Союза и передает Союзу полномочия, отнесенные по ст. 1 Конституции Союза к ведению верховных органов последнего (см. § 2).

В виду закрепления этой передачи полномочий Союзу, *Всероссийский С'езд Советов* является носителем верховной власти в тех пределах компетенции, которые остаются в ведении РСФСР, как одной из союзных республик.

Всероссийский С'езд Советов созывается один раз в год. Чрезвычайный Всероссийский С'езд может быть созван ВЦИК'ом как по собственному почину, так и по требованию советов и с'ездов советов местностей, насчитывающих не менее одной трети всего населения РСФСР. Всероссийский С'езд составляется из представителей советов городов и городских поселений по расчету—один депутат на двадцать пять тысяч избирателей и из представителей губернских и окружных с'ездов советов по расчету—один депутат на сто двадцать пять тысяч населения. Всероссийский С'езд Советов избирает Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК).

Только Всероссийский С'езд Советов может:

1. Устанавливать, дополнять и изменять основные начала Конституции РСФСР и окончательно утверждать частичные изменения Конституции, принятые сессиями ВЦИК в период между с'ездами.

2. Окончательно утверждать Конституции автономных республик, входящих в РСФСР.

Характеризуя Всероссийские С'езды, нужно сказать, что к ним вполне приложимы слова, говорившиеся о Всесоюзных С'ездах Со-

ветов. Основа деятельности Всероссийских С'ездов—конечно, не законодательство, а установление общих директив, на основе которых осуществляются как законодательная, так и правительственная деятельность всех органов Советской власти. В особенности сказанное относится к периоду до образования Союза, после чего, как мы видели выше, руководящая роль перешла к Всесоюзному С'езду.

Действительно, если остановиться на деятельности Всероссийских С'ездов до образования Союза, то мы увидим, что Второй С'езд (Первый, собранный в июне 1917 года при Временном Правительстве, не был органом власти) в октябре 1917 года организовал Рабоче-Крестьянское Правительство и принял декреты о мире и социализации земли. Третий С'езд в январе 1918 г. одобрил роспуск Учредительного Собрания, провозгласил Россию Республикой Советов и принял «Декларацию прав трудящегося и эксплоатируемого народа». Четвертый С'езд в марте 1918 г. ратифицировал Брестский договор и перенес столицу из Петрограда в Москву. Пятый С'езд принял Конституцию (июль 1918 г.) и подтвердил основы организации Красной армии. Шестой С'езд принял впервые декрет об амнистии, предложил Антанте приступить к мирным переговорам и принял постановление о «революционной законности» (ноябрь 1918 г.). Седьмой, восьмой и девятый С'езды приняли в резолюциях о советском строительстве чрезвычайно важные постановления, в значительной мере дополнившие Конституцию. Девятый С'езд принял также резолюцию о дальнейшем проведении основ новой экономической политики.

Десятый С'езд принял постановления об образовании Союза ССР и о вступлении в него РСФСР.

Как говорит проф. Рейснер, «С'езды играли роль некоторых чрезвычайных, учредительных, даже торжественных выразителей воли рабоче-крестьянского хозяина страны, массы трудового населения».

### § 17. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет.

Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) избирается Всероссийским С'ездом Советов, перед которым является ответственным и которому представляет отчет о своей деятельности. Число членов ВЦИК и кандидатов к ним устанавливается Всероссийским С'ездом.

ВЦИК, в отличие от Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР, состоит только из одного собрания или палаты. Никакой второй палаты, подобной Совету Национальностей, нет ни в РСФСР, ни в других союзных республиках, так как необходимости в ней не имеется.

ВЦИК избирается на год и созывается в течение срока своей деятельности на три очередных сессии.

ВЦИК является верховным законодательным, распорядительным и контролирующим органом. Он издает кодексы, декреты и постановления, при чем все акты, определяющие общие нормы поли-

тической и экономической жизни РСФСР, а также вносящие коренные изменения в практику государственных органов, должны утверждаться ВЦИК'ом. Также ВЦИК'ом должен утверждаться бюджет РСФСР.

ВЦИК дает общее направление деятельности Рабоче-Крестьянского Правительства и всех органов власти РСФСР, об'единяет работу по законодательству и управлению, определяет круг деятельности Президиума ВЦИК и Совнаркома и наблюдает за проведением в жизнь Конституции РСФСР, а также за исполнением всех постановлений Всероссийских С'ездов Советов и верховных органов Союза ССР.

Ведению сессии ВЦИК, как и Всероссийского С'езда Советов, подлежат по Конституции все вопросы общегосударственного значения, как-то:

1. Общее руководство всей политикой и народным хозяйством РСФСР; установление, в соответствии с законодательством Союза ССР, плана всего народного хозяйства РСФСР и отдельных отраслей его.

2. Утверждение бюджета РСФСР, как части единого государственного бюджета Союза; верховный контроль над государственными доходами и расходами; установление государственных и местных налогов, сборов и неналоговых доходов, а также заключение внешних и внутренних займов.

3. Утверждение кодексов законов, отмена постановлений с'ездов советов автономных республик и областей, а также других местных с'ездов советов, нарушающих Конституцию или постановления верховных органов РСФСР, право амнистии общей и частной (помилование).

4. Установление границ автономных республик, входящих в состав РСФСР, утверждение конституций их (с тем, что окончательное утверждение может быть произведено лишь Всероссийским С'ездом), а также разрешение споров между автономными республиками и между ними и другими об'единениями; общее административное разделение территории РСФСР и утверждение краевых и областных об'единений.

Сверх перечисленных вопросов, ведению ВЦИК и Всероссийского С'езда подлежат и другие вопросы в соответствии с Конституцией Союза ССР.

ВЦИК образует свой Президиум и Совет Народных Комиссаров. Мы видим, что права ВЦИК и взаимоотношения его с другими органами власти в общем и целом таковы же, как и ЦИК СССР. Необходимо лишь отметить *контрольную* функцию, которую ВЦИК осуществляет путем образования особых комиссий, а в отношении местных органов власти—аппаратом Организационного Отдела.

### § 18. Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета избирается на сессии ВЦИК. Поскольку сам ВЦИК состоит

только из одного собрания, не имея в своем составе каких-либо частей или палат, Президиум ВЦИК также образуется путем избрания, а не составляется из каких-либо частей, подобных трем и «девяткам» Президиума ЦИК СССР. Число членов Президиума ВЦИК и кандидатов к ним определяется ВЦИК'ом при избрании.

Во главе Президиума, а следовательно, и самого ВЦИК, стоит один председатель, в отличие от шести председателей Союзного ЦИК'а. Только в Закавказской Федеративной Республике, как состоящей из трех частей—Грузии, Армении и Азербайджана—имеется три председателя ЦИК. Во всех остальных союзных республиках имеется, как и в РСФСР, по одному председателю ЦИК.

Президиум ВЦИК в период между сессиями является высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти РСФСР. Его права в общем и целом соответствуют правам Президиума ЦИК Союза ССР.

Однако, некоторые характерные особенности в положении Президиума ВЦИК вытекают из того, что, являясь высшим органом власти союзной республики, он непосредственно связан с местными исполкомами и непосредственно же ими руководит.

Роль Президиума ВЦИК в издании законодательных актов невелика. Проекты законов вносятся в Президиум ВЦИК только через Совнарком—и даже, в случае внесения их непосредственно в Президиум—они передаются по принадлежности в Совнарком. В последнем законопроекты подвергаются детальной и тщательной проработке, так что, по общему правилу, даже те, более важные законопроекты, которые должны итти на утверждение Президиума ВЦИК, принимаются им без особенных поправок. При необходимости переработки проекта она производится в Совнаркоме.

Но если, как сказано выше, законодательная функция Президиума ВЦИК не имеет большого значения, то большое значение имеет осуществляемое Президиумом ВЦИК руководство местными органами власти. В частности, Президиум ВЦИК руководит всеми вопросами советского строительства и организации советов. Президиум руководит также осуществлением национальной и религиозной политики. Президиум руководит также перевыборами в советы, для чего при нем организована Всероссийская Центральная Избирательная Комиссия.

Руководство советским строительством осуществляется Президиумом ВЦИК при помощи аппарата Организационного Отдела, который, в частности через своих инструкторов, производит обследование работы местных исполкомов.

При Президиуме организован также Отдел Национальностей и имеются представительства автономных республик и автономных областей, входящих в состав РСФСР.

Между Президиумом ВЦИК и местными органами власти установлена, таким образом, живая и непосредственная связь, усиливающаяся еще благодаря тому, что все члены ВЦИК (а председатели местных исполкомов почти всегда таковыми являются) могут присут-

ствовать с совещательным голосом на всех заседаниях Президиума ВЦИК.

Президиум ведает организацией и подготовкой сессий ВЦИК и руководит их заседаниями. Президиум также осуществляет право амнистии и помилования (частной амнистии).

### § 19. Совет Народных Комиссаров РСФСР.

Совет Народных Комиссаров РСФСР образуется Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом сроком на один год. Совету Народных Комиссаров РСФСР принадлежит общее управление страной; он издает в предоставленных ему Конституцией и особыми постановлениями ВЦИК пределах декреты и постановления, обязательные к исполнению на всей территории РСФСР. Он ответственен перед ВЦИК'ом и С'ездом Советов. Всякое постановление Совета Народных Комиссаров может быть отменено или приостановлено ВЦИК'ом или его Президиумом.

Только Всероссийский С'езд Советов, ВЦИК, его Президиум и Совет Народных Комиссаров могут издавать законодательные акты общегосударственного значения (законы) на территории РСФСР.

Как мы видели выше, в состав совета народных комиссаров союзной республики входят только руководители отраслей, которыми ведают союзные республики. Поэтому в составе Совета Народных Комиссаров РСФСР нет народных комиссаров—соответствующих Комиссарам Общесоюзных Народных Комиссариатов—по иностранным делам, по военным и морским делам, путей сообщения и почт и телеграфов. Вместо них в состав совета народных комиссаров союзных республик входят их *уполномоченные*. Им дается решающий или совещательный голос по постановлению центрального исполнительного комитета данной союзной республики. Только по вопросам внешней торговли имеется, на-ряду с республиканским наркомторгом, уполномоченный Народного Комиссариата Внешней и Внутренней Торговли СССР.

При Совнаркоме РСФСР существуют, как подсобные органы: а) Экономическое Совещание РСФСР, б) Малый Совнарком.

Экономическое Совещание (ЭКОСО РСФСР) учреждено в целях согласования всех экономических и хозяйственных мероприятий, проводимых Наркоматами РСФСР. Круг полномочий Экономического Совещания и положение его в общем соответствуют кругу полномочий и положению Совета Труда и Обороны, за исключением, конечно, вопросов обороны, которые целиком переданы Союзу ССР.

ЭКОСО состоит, под председательством Председателя Совнаркома РСФСР, из персонально назначенных членов. Постановления ЭКОСО, за исключением указанных ниже, могут в трехдневный срок быть обжалованы ведомствами в Совнарком.

Не могут быть обжалованы и считаются окончательными постановления ЭКОСО: а) об изменении или отмене решений Высшей Арбитражной Комиссии; б) об утверждении распределения прибылей

государственных предприятий; в) об утверждении и изменении уставов трестов, акционерных обществ и др. организаций, утверждение которых по закону возложено на ЭКОСО, а также об утверждении и изменении их уставных капиталов; г) об утверждении реквизиций имущества; д) об утверждении продаж леса на корню по оценке без соревнования государственным учреждениям и предприятиям, состоящим на государственном и местном бюджете; е) об исключении отдельных поселений из табели ставок основной ренты для городских земель и о понижении ставок таковой; ж) о сложении и рассрочке погашения задолженности по государственным неналоговым доходам, поступающим в бюджет РСФСР.

*Малый Совнарком* (МСНК) соответствует по своему положению Подготовительной Комиссии при СНК СССР. Принятые им законопроекты, если нет протестов, идут непосредственно на подпись Председателя Совнаркома РСФСР. Однако, разница проявляется в том, что по действующему Положению при поступлении в установленный трехдневный срок протеста на постановление Малого Совнаркома, постановление это должно быть поставлено на повестку Большого Совнаркома, независимо от мнения Председателя Совнаркома.

В настоящее время основная масса вопросов текущего законодательства проходит через Малый Совнарком. Однако, вопросы, подлежащие рассмотрению ЭКОСО, не поступают в Малый Совнарком.

При помощи своего аппарата Малый Совнарком подвергает обработке поступившие от ведомств проекты. Рассмотрение законопроектов производится с участием представителей заинтересованных ведомств и исполкомов.

Малый Совнарком состоит из председателя и членов, персонально назначенных Совнаркомом. Фактически почти все члены МСНК являются представителями ведомств или организаций.

Значение Малого Совнаркома по мере усложнения законодательства все растет; Большой Совнарком непосредственно рассматривает обычно только доклады общего характера (напр., об обследовании того или иного исполкома, о состоянии какой-либо важной отрасли управления или о деятельности того или иного наркомата). Остальные же вопросы идут через Малый Совнарком.

### § 20. Народные Комиссариаты РСФСР.

Всего в РСФСР, как и в каждой союзной республике, имеется двенадцать Народных Комиссариатов:

1. Высший Совет Народного Хозяйства,
2. Центральное Статистическое Управление,
3. Народный Комиссариат Торговли.
4. » » Труда,
5. » » Финансов,
6. » » Рабоче-Крестьянской Инспекции,
7. » » Внутренних дел,
8. » » Юстиции,

9. Народный Комиссариат Земледелия,
10. » » Просвещения,
11. » » Здравоохранения,
12. » » Социального Обеспечения.

При этом, первые шесть—Высший Совет Народного Хозяйства, Центральное Статистическое Управление и Народные Комиссариаты Торговли, Труда, Финансов и Рабоче-Крестьянской Инспекции являются *об'единенными*. Подчиняясь высшим органам РСФСР, они выполняют также задания таких же (одноименных) Народных Комиссариатов Союза ССР.

Остальные шесть Народных Комиссариатов—Внутренних Дел, Юстиции, Земледелия, Просвещения, Здравоохранения и Социального Обеспечения, поскольку они заведывают отраслями государственного управления, находящимися в ведении союзных республик, подчинены только Совету Народных Комиссаров РСФСР и Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету.

На Народные Комиссариаты возлагается: 1) общее руководство деятельностью всех подведомственных им учреждений; надзор за ними в области выполнения законов и распоряжений вышестоящих органов власти, а также принятие мер к немедленному устранению неправильных действий; 2) разработка, в пределах своего ведения, как по заданиям высших органов власти, так и по собственной инициативе, проектов законов и постановлений и внесение их на утверждение в Совет Народных Комиссаров РСФСР; 3) издание, в пределах своего ведения, постановлений, распоряжений и инструкций, приказов, циркуляров и т. п.; 4) разработка смет и штатов народного комиссариата и внесение их на утверждение в установленном порядке; 5) разрешение жалоб, приносимых на действия подведомственных соответствующему Народному Комиссариату учреждений и лиц, а также направление жалоб по принадлежности в случаях, когда Народный Комиссариат не может своей властью их разрешить.

Постановления и распоряжения Народных Комиссариатов могут быть приостановлены, отменены или изменены Всероссийским С'ездом Советов, ВЦИК'ом, его Президиумом и Совнаркомом. Распоряжения и постановления Об'единенных Народных Комиссариатов РСФСР могут кроме того быть приостановлены, отменены или изменены одноименными Народными Комиссариатами Союза ССР. Это может быть ими произведено только в тех случаях, когда указанные постановления и распоряжения противоречат законодательству Союза ССР или заданиям и директивам соответствующих Наркоматов Союза ССР. Однако, Наркоматы Союза не могут приостанавливать, отменять и изменять распоряжений и постановлений Об'единенных Наркоматов РСФСР, основанных на точном предписании Совнаркома РСФСР.

Об'единенные Наркоматы РСФСР могут опротестовывать в Совнарком РСФСР, не приостанавливая их выполнения, постановления и распоряжения соответствующих Наркоматов Союза ССР, в случае несоответствия таковых законодательству Союза или РСФСР.

Постановления и распоряжения Народных Комиссариатов РСФСР могут быть приостановлены центральными исполнительными комитетами автономных республик, краевыми и областными исполкомами, их президиумами, а также губернскими исполкомами. При этом ЦИК'и автономных республик могут приостанавливать эти распоряжения в случае несоответствия их законодательству автономной республики, а исполкомы—только в исключительных случаях. О приостановке распоряжения перечисленные органы власти немедленно сообщают Президиуму ВЦИК, Совету Народных Комиссаров и соответствующему Народному Комиссариату. Таким образом, акты, издаваемые Наркоматами, имеют в настоящее время обязательную силу для всех органов, пока не произведена их приостановка. Это подчеркивается также и тем, что обязательные постановления местных исполкомов и городских советов не могут противоречить актам, издаваемым народными комиссариатами.

Структура Народных Комиссариатов РСФСР соответствует структуре Народных Комиссариатов СССР.

Во главе каждого Наркомата стоит Народный Комиссар (Нарком), избираемый и отзываемый ВЦИК'ом или его Президиумом. Наркому принадлежит руководство и управление Наркоматом. Его ближайшим помощником является Заместитель, назначаемый Совнаркомом.

При каждом Наркоме, под его председательством, образуется Коллегия, члены которой назначаются Совнаркомом. В случае несогласия Коллегии с тем или иным решением Наркома, Коллегия, не приостанавливая решения, может обжаловать его в Совнарком РСФСР. Такое же право обжалования принадлежит и каждому отдельному Члену Коллегии.

Все циркулярные распоряжения, инструкции, правила, а также имеющие общий принципиальный характер предписания и раз'яснения народных комиссариатов должны издаваться за подписью Наркомов или их Заместителей и адресуются непосредственно губернским или соответствующим им отделам.

---

## ГЛАВА V.

# Местное управление РСФСР.

### § 21. Местные органы власти.

По ст. 2 Конституции РСФСР, вся власть в пределах Республики принадлежит Советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов.

Действительно, советы являются той организационной формой, в которую отливается диктатура пролетариата; органами власти на местах являются советы, с'езды советов и исполкомы. Они, в преде-

лах соответствующей территории и предоставленных им полномочий, осуществляют руководство местной жизнью.

Местные органы власти имеют своей задачей:

а) принятие мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении,

б) составление и утверждение местных бюджетов;

в) проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов власти;

г) разрешение вопросов, имеющих местное для данной территории значение;

д) об'единение советской деятельности в пределах данной территории;

е) обеспечение в пределах данной территории революционной законности и охрану государственного порядка и общественной безопасности;

ж) обсуждение вопросов общегосударственного значения, как по собственному почину, так и по предложению вышестоящих органов власти.

Мы видим, следовательно, что на местные органы власти возлагается, с одной стороны, руководство всеми нижестоящими советами и заведывание всеми делами, имеющими местное значение, и, с другой стороны, проведение в жизнь постановлений соответствующих высших органов власти. В соответствии с этим, Правительство не имеет на местах никаких специально назначенных должностных лиц в роде губернаторов или префектов. Единственное исключение составляют прокуроры, назначаемые из центра, однако, они имеют специальные задания и не имеют права, наблюдая за законностью, приостанавливать распоряжения и постановления местных органов власти, но могут их лишь опротестовывать.

Правильно налаженные взаимоотношения между центральными и местными органами сложились не сразу. В первый период после Октябрьской революции местные органы власти действовали почти независимо, лишь в общих чертах руководствуясь директивами центра.

В период гражданской войны и военного коммунизма центральные органы, в частности наркоматы, всецело подчинили себе местные исполкомы и советы.

По окончании гражданской войны, постановлениями VII, VIII и IX Всероссийских С'ездов Советов было признано, что местные исполкомы и с'езды являются высшими органами власти на подведомственной им территории и все учреждения на этой территории должны быть им подчинены.

Все дела ведутся наркоматами только через отделы местных исполкомов. В то же время исполкомы и советы не подчиняются наркоматам. Они подчиняются только вышестоящим исполкомам и с'ездам, Совнаркому, ВЦИК'у и его Президиуму.

При этом нужно отметить, что постановления местных с'ездов могут быть отменены только вышестоящими с'ездами и их испол-

комами, а также ВЦИК'ом и его Президиумом. Совнарком же не имеет права отменять постановления местных с'ездов.

Вся система советских органов построена на том, что составленные путем представительства от трудящихся советы избирают делегатов на с'езды, а последние избирают свои исполнительные комитеты и делегатов на вышестоящие с'езды. Это повторяется на всех ступенях вплоть до избрания Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Всероссийским С'ездом Советов.

Поэтому в советской системе не может быть различия между понятиями местного управления и самоуправления, не может быть противопоставления центральных и местных органов.

Наоборот, целым рядом мер Советская власть стремится укрепить связь между центральными и местными органами вплоть до самых низовых. На заседаниях Совнаркома периодически заслушиваются доклады волисполкомов об их деятельности, а важнейшие законопроекты посылаются на заключение некоторым губернским уездным и волостным исполкомам.

Представители местных исполкомов должны также вызываться на заседания Коллегий Наркоматов и на ведомственные с'езды и совещания. Наконец, члены Правительства от времени до времени командируются в волости для обследования работы местных органов.

Основными первичными ячейками советской системы являются советы—*сельские* и *городские*.

### § 22. Сельский совет.

Сельские советы (сельсоветы) образуются в селениях (деревнях, селах, станицах, местечках, аулах, хуторах и т. д.). Они могут, по специальным постановлениям Президиума ВЦИК, образовываться в городах и рабочих поселках с небольшим населением вместо городских советов. Сельский совет составляется по следующему расчету: на каждые сто человек населения избирается один депутат. При этом считаются все живущие в данном селении—и дети, и лица, лишенные избирательных прав. В выборах, однако, принимают участие только пользующиеся избирательным правом. В сельсовете не может быть меньше 3-х и больше 50-ти депутатов. Селения, имеющие менее трехсот человек населения, соединяются для выборов сельсовета с соседними селениями. Сельский совет может быть образован по постановлению губернского или областного исполнительного комитета и в селениях, население которых меньше трехсот человек, если они отстоят более чем на десять верст от ближайшего сельсовета. В селениях, имеющих общий совет с соседним селом, а также в тех, число жителей в которых от пятидесяти до ста, имеется уполномоченный сельского совета, ведущий работу по связи с советом. Он избирается советом из числа его членов от данного селения.

Сельский совет избирается сроком на один год. Он должен собираться на заседания не реже одного раза в две недели. В заседаниях сельских советов могут участвовать с правом совещатель-

ного голоса представители местных профессиональных и общественных организаций, а также сельские должностные лица (врачи, агрономы, учителя, землеустроители, сельские исполнители и др.). Кроме того, в целях вовлечения населения в общественную работу сельский совет собирает общие собрания граждан данного селения (сходы), а также образовывает в нужных случаях те или иные комиссии и дает отдельные поручения гражданам.

Для заведывания текущими делами сельский совет избирает из состава своих членов председателя. В крупных селениях—сельские советы могут, с разрешения губисполкома, избирать сельский исполнительный комитет. В некоторых случаях, с разрешения волисполкома, при сельсовете может иметься секретарь. Для проверки денежной и хозяйственной работы сельского совета, одновременно с избранием его, избирается и ревизионная комиссия, состоящая из трех членов и двух кандидатов к ним, которая обследует деятельность сельсовета и докладывает о своих выводах общему собранию граждан.

В промежутках между заседаниями сельского совета его председатель или исполком там, где он имеется, принимает все необходимые меры, о которых докладывает на ближайшем заседании сельского совета. Председатель и члены сельского совета не могут оставлять своих должностей без ведома и согласия сельского совета и волисполкома. Они могут быть постановлением волисполкома, с утверждения уездного исполкома, отстранены от занимаемых ими должностей, за бездеятельность, злоупотребления и превышение власти, за грубое обращение с населением, за неподчинение и неаккуратное исполнение постановлений вышестоящих органов (напр., волисполкома), а также по ходатайствам сельских общих собраний.

Сельский совет является органом власти в пределах своего района. Он обсуждает и разрабатывает все вопросы, касающиеся устройства жизни и хозяйства в сельских местностях, и приводит в исполнение свои решения в установленном порядке.

Главными задачами сельсовета являются:

1. Поднятие крестьянского хозяйства (в том числе содействие организации взаимопомощи и кооперированию трудового населения).

2. Борьба с невежеством, темнотой, болезнями и другими неустройствами сельской жизни.

3. Защита прав трудящегося населения—крестьян, рабочих и батраков, на основе союза рабочих с крестьянами (в том числе борьба с кабальными сделками, ростовщичеством, казнокрадством, грубостью и т. д.).

4. Наиболее полное и точное проведение в жизнь законов и постановлений вышестоящих органов, имеющих целью улучшение жизни трудящихся.

5. Широкое вовлечение крестьян и крестьянок в управление государством и дело улучшения государственного аппарата.

6. Об'единение деятельности всех советских организаций, расположенных на территории, подведомственной и обслуживаемой сельсоветом.

7. Улучшение культурно-хозяйственного быта всего трудящегося населения села.

Некоторые сельские советы имеют в настоящее время свой бюджет, и одной из очередных задач является теперь расширение хозяйственных и административных прав сельсовета

## § 23. Городской совет.

Городские советы рабочих и солдатских депутатов являлись опорными пунктами, и в значительной мере, организаторами Октябрьской революции. В эпоху гражданской войны, однако, деятельность их значительно ослабела; исполкомы их были слиты с соответствующими губернскими и уездными исполкомами, а сами горсоветы почти не собирались.

С переходом к мирному строительству, с дальнейшим укреплением рабоче-крестьянского союза и постановкой задачи оживления советов, на очередь стал вопрос и о расширении прав городских советов, о создании из горсоветов авторитетных, пользующихся широкой поддержкой трудового населения, центров городской жизни.

Эти задачи в значительной мере были осуществлены новым «Положением о городских советах», утвержденным 2 сессией ВЦИК XII созыва (Собр. Узак. 1925 г., № 91, ст. 662).

Городские советы образуются во всех городах и рабочих поселках, за исключением указанных выше. В городах с населением более 50-ти тысяч человек, с разрешения Президиума ВЦИК, могут быть образованы, кроме городского, также и районные советы, об'единяющие отдельные части города.

В пределах своего ведения городской совет является высшим органом власти на территории соответствующего города или поселка и об'единяет все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве. Городской совет имеет свой бюджет, утверждает отчет по его исполнению и пользуется правами юридического лица, а также имеет право издания обязательных постановлений.

Горсовет руководит всеми мероприятиями по поднятию культурно-хозяйственного состояния города и улучшению жизни и быта населения; разрешает вопросы, имеющие местное значение, об'единяет деятельность всех подведомственных ему учреждений и руководит ими, а также проводит в жизнь постановления вышестоящих органов власти и ведает в пределах города охраной и обеспечением революционного порядка и общественной безопасности.

Мы видим, следовательно, что городской совет в настоящее время уже является действительным руководителем всего городского управления и хозяйства.

Городские советы избираются по расчету, различному в зависимости от количества населения в данном городе, с тем, чтобы число членов горсовета не было ни слишком мало, ни слишком велико;

больше тысячи членов горсовета бывает только в Москве и Ленинграде.

Пленум городского совета избирает для ведения городской работы и управления городским хозяйством председателя и президиум в числе не более одиннадцати членов. В Москве и Ленинграде число членов президиума устанавливается специальными постановлениями Президиума ВЦИК.

В безуездных (заштатных) городах и поселках, т.-е. таких, которые не являются административными центрами уездов, городские советы образуют горисполкомы в составе не свыше семи членов, которые для постоянной работы выделяют из своего состава президиум в числе не более трех членов и могут образовывать отделы на основании особых положений.

Президиум горсовета (или горисполкома) между заседаниями пленума является высшим органом власти на территории города и осуществляет, в пределах действующих узаконений, все мероприятия от имени горсовета. При этом утверждение городского бюджета, займов и отчета по исполнению бюджета, определение числа секций, предметов их ведения, распределение членов совета по секциям, утверждение плана работ пленума и секций и избрание делегатов на с'езд советов может производиться исключительно пленумом горсовета.

Главной областью работы горсовета является коммунальное хозяйство (строительство домов и управление ими, жилищное дело, трамваи, канализация, водопровод, освещение, благоустройство и т. д.). В виду этого для непосредственного заведывания в пределах города коммунальным хозяйством образуются городские коммунальные отделы. Однако, горсовет может и не образовывать самостоятельного коммунального отдела. В этом случае работа по заведыванию городским коммунальным хозяйством возлагается, как это и было раньше, на коммунальные отделы соответствующих исполкомов (губернского, уездного и др.).

Для ведения всей остальной городской работы самостоятельные отделы не образуются. В составе отделов соответствующих исполкомов выделяются городские части с делопроизводством, учетом и отчетностью непосредственно по городу.

По отделам составляется отдельный хозяйственный план и отдельная смета, входящая, как часть, в городской бюджет.

Для заведывания частями, выделенными для городской работы, горсовет назначает заведующих, по соглашению с соответствующим исполкомом.

Президиум отчитывается перед горсоветом в своей работе не реже одного раза в полугодие.

Одной из основных задач горсовета, как сказано выше, является вовлечение масс в советское строительство; в соответствии с этим горсовет должен держать постоянную связь с населением, ставить на собраниях избирателей доклады о работе совета и высших советских органов, привлекать трудящихся к участию в разработке стоя-

щих перед советом вопросов и вовлекать их в практическую работу совета через секции и комиссии.

Пленумы совета созываются на очередные заседания не реже одного раза в месяц и устраиваются, по возможности, ближе к трудящемуся населению,—на фабриках, заводах, в профсоюзных клубах и т. д. О месте и времени заседаний и повестке дня публикуется заблаговременно во всеобщее сведение. К участию в заседаниях совета привлекаются, по возможности, представители и члены фабрично-заводских и местных комитетов, профессиональных союзов, Красной армии, делегатских женских собраний и других общественных организаций.

Таким образом, ряд мер стремится обеспечить связь между советами и трудящимися.

Эта связь и вовлечение всех членов совета, а также широких масс трудящихся в практическую работу горсовета и его органов и осуществляется путем организации в составе горсовета *секций* применительно к отдельным отраслям хозяйства и управления. Секции способствуют работе горсовета, а также контролируют работу исполнительных органов совета.

Число секций и предметы ведения каждой из них определяются советом. Обязательными для всех горсоветов являются секции: а) коммунального хозяйства, б) финансово-бюджетная, в) народного образования, г) здравоохранения, д) кооперативно-торговая. Другие секции (административная, правовая, жилищная, труда, промышленности и т. п.) образуются постановлением совета по мере необходимости.

Каждый член совета обязан работать в одной из секций, избираемой им в порядке добровольной записи. Кроме членов совета в состав каждой секции могут входить (и обычно входят) в качестве членов секций представители профсоюзов, фабрично-заводских и местных комитетов, Красной армии, делегатских собраний работниц и отдельных общественных организаций, а также персонально отдельные работники, участие которых в работе секции считается желательным.

Секция рассматривает планы работ по соответствующей отрасли хозяйства и управления, заслушивает отчеты соответствующих органов и дает по ним свои заключения, рассматривает и дает заключения по основным вопросам текущей работы исполнительных органов, знакомится с работой в учреждениях и предприятиях, для чего прикрепляет к ним своих членов, рассматривает различные проекты (в том числе обязательных постановлений горсовета), участвует при разработке планов и проектов мероприятий по соответствующей отрасли.

Вопросы, требующие предварительной проработки, передаются президиумом горсовета в соответствующую секцию.

Секция избирает из своей среды бюро, которое является ее исполнительным и распорядительным органом и ответственно перед секцией.

В состав бюро включается (но не может быть его председателем) руководитель соответствующей отрасли городской работы.

Общее руководство работой секции принадлежит пленуму и президиуму горсовета; постановления секции утверждаются и проводятся президиумом горсовета. При несогласии секции с решением президиума, она имеет право поставить этот вопрос на пленуме совета

Характерной особенностью положения члена горсовета является, как мы видим, активное участие его в работе совета. Он не только ходит на заседания пленума и голосует, но непосредственно путем участия в секции, путем обследования предприятий и учреждений, путем наблюдения и содействия их деятельности участвует во всей работе по советскому строительству.

Другой его обязанностью является установление непосредственной и тесной связи со своими избирателями, осуществляемой как путем отчетов перед ними о работе совета и своей, так и путем участия в профессиональной жизни своего предприятия или учреждения, выступлений на общих собраниях, производственных конференциях и т. п.

В заключение нужно сказать, что работа горсоветов еще только развертывается, во всяком случае уже и теперь они вовлекли в свою работу широкий актив как партийных, так и беспартийных трудящихся и стали руководителями городской жизни.

### § 24. Волостной с'езд советов и волостной исполнительный комитет.

Мы видели организацию советов сельских и городских. Остальные учреждения не выбираются трудящимися непосредственно, а составляются путем выборов от советов и других нижестоящих органов.

В волости высшей властью является *волостной с'езд советов*. Он составляется путем выборов от находящихся в волости сельских советов. Каждый сельсовет выбирает одного делегата с'езда на триста человек населения. Всего, однако, может быть избрано не более ста пятидесяти делегатов с'езда. Для некоторых местнсстей выборы могут, по постановлению ВЦИК, производиться с изменениями нормы представительства.

Волостные с'езды бывают очередные и чрезвычайные. Очередной с'езд созывается перед уездным с'ездом советов с таким расчетом, чтобы произвести на нем выборы делегатов на последний. Волостной с'езд рассматривает важнейшие вопросы, касающиеся управления и хозяйства волости, утверждает волостной бюджет, отчет волостного исполнительного комитета и выбирает членов последнего, а также волостной земельной комиссии и делегатов на уездный с'езд советов.

Волостной исполнительный комитет (волисполком) заведует всеми делами волости между с'ездами. Он избирается на один год в составе 3-х членов и 2-х кандидатов. С разрешения губисполкома количество это может быть увеличено. По общему правилу при волисполкоме отделов не образуется; таковые отделы или отделения могут быть образованы лишь с разрешения губисполкома. При волисполкоме бывает канцелярия, которой заведует секретарь волисполкома, и финансово-налоговая часть, которой заведует один из членов волисполкома. Вся работа волисполкома распределяется между его

членами. Председатель руководит административным и военным делом в волости. Председатель избирается самим волисполкомом из состава его членов. Секретарь утверждается президиумом уездного исполкома и может быть и не членом волисполкома. Не реже одного раза в два—три месяца созываются расширенные заседания волисполкома. На них участвуют с совещательным голосом председатели всех советов (сельских, поселковых и городских), находящихся в волости, а также представители крестьянского общества взаимопомощи, если таковые имеются, представители профессиональных организаций, фабрик и заводов, находящихся в пределах волости.

Волисполком руководит деятельностью всех находящихся в волости советских органов и учреждений, за исключением тех, которые имеют общеуездное или более широкое значение. О деятельности этих последних органов и учреждений волисполком лишь заслушивает доклады и представляет в уездный исполком свое заключение.

Кроме того, волисполком должен проводить в жизнь декреты и постановления Правительства, а также распоряжения и постановления других вышестоящих органов власти (например, губисполкома, уисполкома).

На обязанности волисполкома лежит руководство выборами в сельские и поселковые советы и на волостной с'езд советов, а также охрана в пределах волости революционного порядка, спокойствия и безопасности.

Волисполком имеет право издавать обязательные постановления, налагать за их нарушения взыскания в административном порядке, приобретать имущество и выступать на суде и, в установленных законом пределах, принимать на себя обязательства и вступать в хозяйственно-договорные отношения.

Для осуществления контроля со стороны широких масс трудящихся за деятельностью волисполкомов в области финансово-хозяйственной и за правильным, целесообразным и экономным расходованием местных средств организуются *волостные ревизионные комиссии*. Избрание волостных ревизионных комиссий производится на волостных с'ездах советов одновременно с избранием волисполкомов, в числе от трех до пяти членов, и двух кандидатов к ним. Волостные ревизионные комиссии работают под общим руководством уездного исполкома. Интересно, что круг лиц, могущих быть избранными членами ревизионных комиссий, очень широк; ими могут быть избраны не только делегаты волостного с'езда, но и другие граждане и гражданки, пользующиеся по Конституции избирательным правом.

Ревизионные комиссии производят проверку сумм, материалов, имуществ, обследуют учреждения и предприятия, состоящие в ведении волисполкома. Члены ревизионных комиссий присутствуют с совещательным голосом на заседаниях волисполкома. Отчитывается ревизионная комиссия в своей работе перед волостным с'ездом советов.

### § 25. Уездный с'езд советов и уездный исполнительный комитет.

Уездный с'езд советов является в пределах уезда высшим органом власти. Он составляется из представителей городских советов и волостных с'ездов, находящихся в пределах волости. От советов городов, городских поселений, а также фабрик и заводов, находящихся вне поселений, избирается один делегат на двести избирателей. От волостных с'ездов избирается по одному делегату на каждую тысячу жителей. Всего, однако, может быть избрано по всему с'езду не больше трехсот делегатов.

Уездный с'езд созывается один раз в год. Кроме этого, может быть созван и внеочередной (экстренный) с'езд, по усмотрению уездного исполкома, по предложению вышестоящего исполкома или по требованию советов местностей, насчитывающих не менее одной трети всего населения данного уезда.

Очередной с'езд заслушивает отчет уездного исполкома и утверждает план деятельности органов Советской власти в уезде, выбирает членов уездного исполкома и делегатов на губернский с'езд советов, а также утверждает уездный бюджет и распределение доходов и расходов между уездным, городскими и волостными бюджетами. Уездный с'езд утверждает ставки местных налогов и сборов в размерах не свыше определенных губисполкомом ставок.

Работами уездного с'езда руководит избираемый им президиум.

Уездный исполнительный комитет (уисполком) является в промежутках между с'ездами высшим органом власти в пределах уезда. Уездный исполком избирается уездным с'ездом советов сроком на один год. Он подчинен губисполкому и его президиуму, ВЦИК и Совету Народных Комиссаров.

Уездный исполком (и его президиум) может издавать обязательные постановления, налагать взыскания в административном порядке за их нарушения. Постановления и распоряжения уездного исполкома обязательны для населения и для всех уездных советских органов и нижестоящих исполкомов.

Уездный исполком проводит в пределах уезда декреты и распоряжения центральной власти и мероприятия губисполкома. Он может возбуждать через губисполком, а в необходимых случаях и непосредственно (с одновременным уведомлением губисполкома) ходатайства перед Президиумом ВЦИК об изменении постановлений и распоряжений центральных органов власти в отношении данного уезда.

Уездный исполком имеет право приостанавливать проведение в жизнь распоряжений отделов губисполкома лишь в исключительных случаях при явном несоответствии данного распоряжения постановлениям ВЦИК, его Президиума, Совнаркома или губисполкома с немедленным сообщением об этом в губисполком и заведующему соответственным отделом. Это правило, обычное для советского строя, охраняет, таким образом, права уисполкома.

Уисполком осуществляет контроль над законностью и целесообразностью деятельности всех органов и учреждений на территории

уезда за исключением учреждений действующей Красной армии и прокурорского надзора.

Для осуществления хозяйственно-финансовой деятельности уисполком пользуется правами юридического лица.

Уездный исполком избирается в составе от пятнадцати до двадцати одного члена и кандидатов к ним. В крупных многонаселенных уездах постановлением губисполкома состав уисполкома может быть увеличен до 30-ти членов. Он собирается на заседания не реже одного раза в месяц. Кроме обычных заседаний, не реже одного раза в три месяца, созываются для рассмотрения наиболее важных вопросов и заслушивания докладов по отдельным отраслям деятельности расширенные (сессионные) заседания уисполкома. На этих заседаниях присутствуют и участвуют председатели волисполкомов, городских советов и представители промышленных районов.

Для заведывания текущей работой, направления и об'единения деятельности всех уездных учреждений уисполком избирает президиум в числе от трех до пяти человек. Президиум собирается на заседания не реже одного раза в неделю.

Мы видели, что при волисполкоме, по общему правилу, отделы не образуются. При уездном исполкоме образуются для руководства отдельными отраслями работы отделы: 1) административный, 2) военный (уездный военный комиссариат), 3) земельный, 4) финансовый, 5) местного хозяйства, 6) народного образования, 7) здравоохранения.

Кроме того, в некоторых случаях при большом количестве лиц, состоящих на социальном обеспечении, может быть образован уездный отдел социального обеспечения.

При уездном исполкоме состоят: а) уездная инспекция труда, б) уездное статистическое бюро, в) уполномоченный ГПУ, г) уполномоченный губсуда.

Такая структура установлена только с текущего года. Последние три года в составе уисполкома были общие отделы, с отделениями местного хозяйства, здравоохранения, просвещения и социального обеспечения. Однако, такое построение с развитием и укреплением местных органов стало явно неудовлетворительным, в виду чего отделы местного хозяйства, здравоохранения и просвещения были восстановлены постановлением 3 сессии ВЦИК XII созыва. Этой же сессией было принято решение о преобразовании уездных управлений милиции в уездные административные отделы.

Во главе отделов стоят заведывающие, избираемые уисполкомом сроком на один год. При этом заведующие соответственными отделами губисполкомов могут заявить отвод против заведывающих отделами уисполкомов. Например, заведывающий губернским земельным отделом может заявить отвод вновь избранного заведывающего уездным земельным отделом. В этом случае вопрос решается губисполкомом.

Заведывающие отделами могут избираться и не из числа членов уисполкома.

Отделы уисполкома заведуют соответствующей работой: они по своей отрасли контролируют и руководят деятельностью всех учреждений и предприятий, подчиненных уисполкому.

Все распоряжения и мероприятия как центральной власти, так и губернской, проводятся через отделы. Для проведения своих мероприятий отделы уисполкома могут пользоваться аппаратом волисполкомов и сельских советов.

Члены уездного исполкома пользуются правом совещательного голоса на всех заседаниях советских учреждений на территории уезда и не могут быть арестованы на территории своего уезда без ведома президиума уисполкома.

### § 26. Губернский с'езд советов и губернский исполнительный комитет.

Губернский с'езд советов избирается от советов городов, городских поселений, а также фабрик и заводов, находящихся вне городских поселений по расчету—один делегат на две тысячи избирателей и от уездных с'ездов советов по расчету—один делегат на десять тысяч человек населения.

Губернский с'езд есть высшая в губернии власть. Он подчинен только Всероссийскому С'езду Советов, Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету и его Президиуму. Отменить постановления губернского с'езда не может даже Совет Народных Комиссаров.

Губернский с'езд разрешает все важнейшие вопросы местного значения, а также обсуждает вопросы общегосударственного значения. Он заслушивает отчеты губисполкома и его отделов, а также уисполкомов и утверждает планы работ всех губернских учреждений, губернский бюджет и отчет губисполкома по исполнению бюджета и избирает членов губисполкома и делегатов на Всероссийский и Всесоюзный С'езд Советов.

Очередные губернские с'езды бывают один раз в год. Чрезвычайный губернский с'езд может быть созван: по предложению Президиума ВЦИК, по постановлению губисполкома, а также по требованию одной трети всего числа уездных исполкомов и горсоветов губернии. Для руководства своей работой с'езд избирает президиум.

Губернский исполнительный комитет (губисполком) избирается на губернском с'езде сроком на один год в числе не более 50 человек. К ним избираются также кандидаты в числе не более одной трети всего числа членов губисполкома. Предельное число членов губисполкома для каждой губернии устанавливается Президиумом ВЦИК. При этом все губернии и автономные области разбиваются по количеству членов исполкома на пять групп. Увеличение состава допускается в каждом случае лишь с разрешения Президиума ВЦИК.

В составе губисполкома должны быть, по возможности, представители уездных исполкомов и крупных промышленных районов. Губисполком созывается не реже одного раза в месяц на очередные

заседания и не реже трех раз в год на расширенные (сессионные) заседания.

В расширенных заседаниях губисполкома участвуют, кроме членов губисполкома, представители всех уездных исполкомов, городских советов и крупных промышленных районов. От каждого исполкома, городского совета и района участвует не более одного представителя.

Расширенные заседания губисполкома имеют все те же права, что и губернский с'езд, кроме выборов губисполкома и делегатов на Всероссийский и Всесоюзный С'езд, а также утверждения отчета губисполкома, по исполнению бюджета и самого бюджета. Расширенные заседания губисполкома должны быть публичными и доступными для трудящихся.

Очередные заседания губисполкома имеют предметом ведения: а) вопросы текущей деятельности президиума и отделов губисполкома; б) проведение в жизнь декретов, постановлений и распоряжений центральных органов власти; в) борьбу с контр-революцией и охрану революционного порядка, спокойствия и безопасности в губернии; г) руководство, направление и об'единение деятельности всех находящихся в пределах губернии советских учреждений.

Характерной особенностью положения губисполкома по сравнению со всеми другими, рассмотренными выше органами власти, является прямое и непосредственное подчинение его Совнаркому РСФСР и Президиуму ВЦИК. Никаких средостений между губисполкомом и центральными органами власти не имеется и, подчиняясь Совнаркому и ВЦИК'у, губисполком связан по работе с Народными Комиссариатами через свои отделы.

Губисполком, в соответствии со сказанным, может входить в высшие законодательные органы Республики с представлениями по вопросу о мерах, предпринимаемых центральной властью в отношении данной губернии, а также вносить проекты декретов и постановлений. Губисполком может, кроме того, командировать на заседания Президиума ВЦИК, Совнаркома и ЭКОСО РСФСР докладчиков по делам губернии.

Как указано выше, губисполком может в исключительных случаях приостанавливать проведение в жизнь распоряжений Наркоматов.

Губисполком имеет право издания обязательных постановлений и пользуется правами юридического лица. Как орган, руководящий деятельностью всех находящихся в пределах губернии советских учреждений, как «хозяин губернии», губисполком имеет право: а) отменять и изменять постановления и распоряжения всех подведомственных ему на территории губернии учреждений, противоречащие существующим законам и распоряжениям центральной и местной власти, б) согласовывать деятельность уполномоченных центральных правительственных учреждений (кроме ВЦИК), действующих в пределах губернии, и направлять ее в соответствии с местными условиями; в) контролировать и ревизовать деятельность всех советских учреждений, подведомственных центральным орга-

нам, как временного, так и постоянного характера, не входящих в состав отделов губисполкома (за исключением учреждений действующей армии и прокурорского надзора) и в экстренных случаях временно отстранять должностных лиц этих учреждений от занимаемых ими должностей; г) принимать жалобы и протесты как от учреждений, так и частных лиц и обществ на действия местных органов власти, а также уполномоченных центральных ведомств и давать этим жалобам или протестам соответствующее направление.

Большое значение в последнее время приобрела организационная деятельность губисполкомов, осуществляемая при помощи аппарата организационных отделов. Состоит она, главным образом, в руководстве и содействии организации местных органов власти и контроле за их деятельностью.

Для руководства текущей работой губисполком избирает президиум. Президиум состоит из председателя, его заместителя, членов президиума и секретаря — всего не свыше 7 человек (кроме губерний: Московской и Ленинградской). Между заседаниями губисполкома президиум имеет все права его.

Для заведывания различными отраслями советской работы при губисполкоме образуются отделы: 1) административный, 2) военный, функции которого осуществляются образуемыми в каждой губернии соответствующими управлениями территориальных округов, 3) финансовый, 4) местного хозяйства—в губерниях с развитой промышленностью имеются отдельно коммунальные отделы и советы народного хозяйства, 5) труда, 6) земледелия, 7) рабоче-крестьянской инспекции, 8) политический (губернский отдел государственного политического управления), 9) народного образования, 10) здравоохранения, 11) статистический, 12) социального обеспечения, 13) торговли, 14) организационный.

Неуказанные в этом перечне отделы могут быть образованы по особому разрешению Президиума ВЦИК. Также с разрешения Президиума ВЦИК и по соглашению с соответствующим народным комиссариатом губисполком может закрывать существующие отделы и образовать новые.

Отделы губисполкома каждый по своей отрасли проводят в жизнь все постановления и распоряжения высших органов власти, а также губисполкома. Кроме того, отделы наблюдают за действиями всех подчиненных им лиц и учреждений.

В своей работе отделы подчинены одновременно и губисполкому и соответствующему народному комиссариату (например: административный отдел—народному комиссариату внутренних дел, отдел труда—народному комиссариату труда и т. д.).

Народные комиссариаты все свои распоряжения, циркуляры и инструкции проводят на местах в жизнь через соответствующие отделы и не имеют, обычно, на местах никакого другого аппарата, никаких назначенных чиновников.

Заведывающие отделами избираются губисполкомом сроком на один год. Они могут быть и не из состава членов губисполкома. Со-

ответствующий нарсдный комиссариат имеет право заявить отвод избранного заведующего отделом. При разногласии между губисполкомом и народным комиссариатом вопрос решается Президиумом ВЦИК.

Из органов, существующих при исполкомах, необходимо назвать губернскую плановую комиссию (губплан), значение которой растет по мере поднятия народного хозяйства. В некоторых губерниях сохранились еще губернские экономические совещания (губэкосо), ликвидированные в 1923 г. почти везде.

Нужно отметить, что «Положение о губс'ездах и губисполкомах» от 31/X—22 г. уже сильно устарело. В данное время уже принят Совнаркомом и будет поставлен на утверждение ближайшей сессии ВЦИК проект нового «Положения», соответствующего теперешнему состоянию губернских органов власти и уточняющего ряд существенных моментов их прав и работы.

## § 27. Районированные области.

Деление на губернии, уезды и волости принято было Советской Республикой от старых времен. При этом деление это, установившееся в основных чертах еще в середине XVIII века, во многих случаях совершенно не соответствовало экономическому строю жизни. Являясь только административными единицами, многие губернии связывали производительные силы и не способствовали хозяйственному развитию страны.

Поэтому с первых же лет существования Советской власти на очередь стал вопрос о замене прежнего административно-территориального деления разбивкой на области, об'единенные по экономическим признакам—переходом к так называемому «экономическому районированию».

Вместе с тем, встал вопрос и о необходимости разгрузки центрального правительства от громадного количества более мелких дел, которые могли бы успешно разрешаться на местах. Это, конечно, должно способствовать ускорению работы государственного аппарата, развитию инициативы и самостоятельности местных органов, в противоположность дореволюционному централизованному строю, подавлявшему инициативу и самодеятельность мест, а тем самым тормозившему экономическое развитие страны.

И, наконец, в связи с этим стал вопрос и о приближении аппарата к населению, о том, чтобы крестьянин не должен был за каждым необходимым ему документом или справкой тащиться в уездный, а иногда и губернский центр.

Все эти мероприятия проводятся в настоящее время, хотя полностью еще не осуществлены, при организации районированных областей или краев.

Экономическое районирование заключается в организации мощных областей, которые могут быть самостоятельными, как хозяйственные единицы.

Таких районированных областей или краев до настоящего времени образовано четыре—Уральская Область, Северо-Кавказский Край, Сибирский Край и Дальне-Восточный Край. В настоящее время поставлен вопрос об организации Северо-Западного Края с центром в Ленинграде.

Организация районированных областей производится с большой осторожностью и опыт уже произведенного районирования все время изучается.

Внутри краев (районированных областей) производится также деление, отличающееся от губернского. Край разбивается на округа, округа—на районы и последние уже непосредственно связываются с сельскими советами.

Органами власти являются: а) краевые (областные) с'езды и исполкомы, б) окружные с'езды и исполкомы, в) районные с'езды и исполкомы и г) сельские советы.

При этом краевые органы власти обладают несколько большими правами, чем губернские. Окружные органы власти обладают правами, соответствующими, в общем, правам губернских органов власти—и, районные—большими правами, чем волостные.

Таким образом, достигается некоторое приближение аппарата к населению и наделение нижестоящих органов власти правами за счет вышестоящих.

Эти мероприятия, однако, еще не доведены до конца; основной задачей является в настоящее время оформление и расширение прав всех органов власти в районированных областях. Это и будет произведено с изданием нового «Положения».

Структура органов власти также построена на обычных для местных советских органов основах. Краевые с'езды составляются из расчета: от советов городов—один делегат на пять тысяч избирателей и от окружных с'ездов—один делегат на двадцать пять тысяч человек населения. Окружные с'езды составляются из расчета—от советов городов—один делегат на тысячу избирателей и от районных с'ездов—один делегат на пять тысяч человек населения. Районные с'езды советов составляются по тому же расчету, что и волостные.

Районирование, конечно, явление новое. Ряд вопросов, с ним связанных, недостаточно еще уточнен и проработан. В частности, не урегулирован еще вопрос о правах сельсоветов и близости их к населению. Однако, уже и теперь можно признать, как это и сделала сессия ВЦИК в резолюции по докладу Северо-Кавказского крайисполкома, что районирование себя оправдывает и ему принадлежит будущее.

### § 28. Обязательные постановления.

Являясь высшими органами власти в пределах подведомственной им территории, местные исполкомы и городские советы могут устанавливать те или иные обязанности граждан и взыскания за их невыполнение.

Издаваемые местными органами власти акты, содержащие какие-либо правила для граждан с установлением ответственности за их нарушение, называются *обязательными постановлениями*. Тем, что обязательные постановления обращены к населению, они отличаются от циркуляров, инструкций и приказов, которые могут устанавливать обязанности только должностных лиц и органов власти, подчиненных соответствующему исполкому.

В настоящее время могут издавать обязательные постановления следующие органы власти: краевые, областные, губернские, окружные и уездные исполкомы и их президиумы, городские советы и их президиумы (а равно горисполкомы в безуездных городах), а также районные и волостные исполкомы. Никакие другие местные учреждения, в том числе отделы исполкомов, не могут издавать ни обязательных постановлений, ни инструкций к ним.

Действующее законодательство точно определяет перечень вопросов, по которым могут быть изданы обязательные постановления. Этот перечень различен для разных категорий органов власти. Наиболее широкий круг вопросов, по которым могут издавать обязательные постановления краевые, областные, губернские и окружные исполкомы, их президиумы, а также горсоветы соответствующих городов и их президиумы. Более узкий круг вопросов регулируется обязательными постановлениями уездных исполкомов, их президиумов, городских советов уездных городов, а также иных городов, население которых превышает пять тысяч человек. И, наконец, районные и волостные исполкомы, а также горсоветы (и их президиумы) городов с населением, не превышающим пяти тысяч человек, могут издавать обязательные постановления лишь по небольшому количеству вопросов.

Обязательные постановления не могут противоречить действующим законам, инструкциям, постановлениям и др. актам, а также обязательным постановлениям вышестоящих исполкомов.

Кроме вопросов, указанных в перечнях, могут издаваться обязательные постановления только по вопросам, по которым это право предоставлено тем или иным исполкомам специальными узаконениями.

Каждое обязательное постановление издается на срок не более года и по истечении данного срока теряет силу, если не будет подтверждено и вновь опубликовано органом, его издавшим. Для вступления в силу обязательных постановлений, кроме случаев особой срочности, установлен срок не менее двухнедельного.

Обязательные постановления городских советов и их президиумов должны быть предварительно обсуждены на заседании секции городского совета с тем, чтобы каждый депутат мог внести свои поправки к проекту.

В каждом обязательном постановлении должна быть указана ответственность за его нарушение. Эта ответственность устанавливается или в административном порядке или в судебном, когда таковая предусмотрена Уголовным Кодексом.

В административном порядке за нарушение обязательных постановлений налагается взыскание в виде: а) предупреждения, б) штрафа и в) принудительных работ без содержания под стражей.

Предупреждение, предусмотренное за нарушение всех обязательных постановлений, кроме изданных вол-и райисполкомами, делается в тех случаях, когда в виду незначительности нарушения, недостаточной осведомленности нарушителя и т. п. (напр., крестьянина, приехавшего в город и нарушившего какое-либо обязательное постановление) нецелесообразно применение штрафа или принудительных работ.

Остальные же взыскания разбиты на категории, в зависимости от того, чье обязательное постановление нарушено и произошло ли это в городе или деревне.

За нарушения обязательных постановлений краевых, областных, губернских и окружных исполкомов, а равно городских советов соответствующих городов взыскания не могут превышать: а) для городов—100 руб. штрафа или одного месяца принудительных работ, б) для сельских поселений—10 руб. штрафа или двух недель принудительных работ.

За нарушения обязательных постановлений уездных исполкомов, а равно городских советов уездных городов и иных городов, население которых превышает 5 тыс. человек, взыскания не могут превышать: а) для городов—50 руб. штрафа или 2 недель принудительных работ, б) для сельских поселений—5 руб. штрафа или одной недели принудительных работ.

За нарушения обязательных постановлений вол- и райисполкомов взыскания не могут быть выше 3 руб. или 5 дней принудительных работ.

В случае неуплаты штрафа таковой может быть заменен принудительными работами в установленных пределах. Возможность такой замены должна быть предусмотрена в самом обязательном постановлении.

В целях охраны прав и интересов граждан установлено, что произведенное в трехдневный срок обжалование приостанавливает приведение взыскания в исполнение.

Обязательные постановления должны в двухнедельный срок со дня их подписания препровождаться в вышестоящий исполком. Обязательные же постановления краевых, областных и губернских исполкомов и их президиумов должны в тот же срок препровождаться в Народный Комиссариат Внутренних Дел.

---

# ГЛАВА VI.

## Избирательное право.

### § 29. Активное и пассивное избирательное право.

Под избирательным правом подразумевается система норм, определяющих порядок организации выборных органов государства. При этом право участвовать в составлении выборных органов власти называется *активным* избирательным правом, а право быть избранным в соответствующие органы—*пассивным* избирательным правом. В советском государстве нет различия между активным и пассивным избирательным правом. Каждый, который имеет право избирать в советы, может и быть избранным.

Разница между буржуазным и пролетарским государством проявляется особенно ярко и сильно именно в законодательстве об избирательном праве.

В то время, как буржуазия стремится, при помощи так называемого «всеобщего» избирательного права, затушевать, замаскировать классовую сущность государства, создать представление о равном участии как богатых, так и бедных в управлении государством—Советская Конституция ясно и точно устанавливает, что как избирать, так и быть избранными в советы, что принимать участие в управлении пролетарским государством могут только трудящиеся.

Именно этим подчеркивается взгляд на государство переходного периода, как на машину, как на аппарат в руках господствующего класса.

В соответствии с этим ст. 68 Конституции РСФСР указывает, что «правом избирать и быть избранным в советы пользуются, независимо от пола, вероисповедания, расы, национальности, оседлости и т. п. следующие граждане РСФСР, которым ко дню выборов исполнилось восемнадцать лет:

а) все, добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда,

б) красноармейцы и краснофлотцы Рабоче-Крестьянских Красных Армии и Флота,

в) граждане, входящие в категории, перечисленные в п.п. «а» и «б», потерявшие в какой-либо мере трудоспособность».

Кроме граждан РСФСР, избирательным правом пользуются, в соответствии с интернациональной природой Советской власти и солидарностью трудящихся всех наций, также и иностранцы, проживающие на территории РСФСР для трудовых занятий и принадлежащие к рабочему классу, а равно к непользующемуся чужим трудом крестьянству.

Следовательно, трудовой принцип или, как иногда говорят, «трудовой ценз», служит тем основным признаком, который определяет право участия в выборных органах власти.

С другой стороны, лишаются избирательного права по ст. 69, хотя бы они входили в одну из категорий ст. 68, лица:

а) прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли,

б) живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.,

в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники,

г) монахи и духовные служители религиозных культов всех исповеданий и толков, для которых это занятие является профессией,

д) служащие и агенты бывшей полиции, отдельного корпуса жандармов и охранных отделений, члены царствовавшего в России дома, а также лица, руководившие деятельностью полиции, жандармерии и карательных органов.

Помимо этих категорий лишаются избирательных прав душевнобольные и умалишенные, а также лица, лишенные политических прав по суду за совершение корыстных и порочащих преступлений.

Оставляя в стороне категории лиц душевно-больных и осужденных, нужно отметить, что лица, указанные в п.п. «а»—«д» ст. 69 Конституции, разбиваются на две основные категории:

1. Принадлежащие к эксплоататорским нетрудовым слоям—это лица, указанные в п.п. «а», «б» и «в»—пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли, живущие на нетрудовые доходы, торговцы и частные посредники.

2. Лица, которых прежняя или настоящая профессия или же прежнее социальное положение делает об'ективно, по общему правилу, злейшими врагами социалистической революции. К этой категории принадлежат служители культов, а также и лица, указанные в п. «д» ст. 69.

Конституция дает общее суммарное, хотя в принципе и ясное перечисление соответствующих категорий, как пользующихся, так и непользующихся избирательным правом. Однако, детальное уточнение производится инструкциями ВЦИК, а с 1925 г. также и ЦИК'а СССР.

С постановкой на очередь вопросов об оживлении советов и вовлечении масс, в особенности, крестьянского населения, в управление государством, признано было необходимым расширить круг избирателей с тем, чтобы прекратить неправильное лишение избирательных прав лиц, по существу принадлежащих к трудящимся. Вопрос этот, понятно, приобрел большую остроту в деревне.

Расширение и уточнение было произведено изданными в 1925 г инструкциями. Однако, в процессе выборов выяснилось, что некоторые, недостаточно отчетливые формулировки и стремление обезопасить граждан от произвола со стороны местных властей и избирательных комиссий привели к перегибу палки в другую сторону и

дали в некоторых случаях возможность проникнуть в советы кулацким и другим чуждым, нежелательным элементам.

Эти недочеты были исправлены новой инструкцией ЦИК СССР, и в особенности инструкцией ВЦИК от 4/XI—26 г., которая с последующими дополнениями и раз'яснениями Президиума ВЦИК точно определила круг лиц, пользующихся избирательным правом, соблюдая как общие принципы вовлечения широких масс в советское строительство, так и необходимую осторожность по отношению к чуждым элементам.

Не останавливаясь подробно на всех, даваемых инструкцией уточнениях, отметим вкратце наиболее существенные.

Самым трудным вопросом является определение границы между зажиточным, крепким крестьянином и кулаком. Инструкция 1926 г. устанавливает, что лишаются избирательного права земледельцы, применяющие наемный труд, сезонный или постоянный в таком об'еме, который расширяет их хозяйство за пределы трудового. При этом основным признаком трудового хозяйства является подсобный характер наемного труда и обязательное участие в повседневной работе в хозяйстве наличных трудоспособных его членов.

Этот общий принцип раз'ясняется указанием, что не могут быть лишены избирательного права крестьяне-земледельцы, применяющие в своем хозяйстве наемный труд одного постоянного рабочего при особых обстоятельствах (болезнь, мобилизация, работа на отхожих промыслах, уход на трудовые сезонные заработки и т. п.), а также нанимающие во время страдной поры, временно, не более двух человек для уборки урожая.

Этими нормами, следовательно, отграничено трудовое хозяйство, пользующееся наемным трудом, от кулацкого.

Земледельцы, имеющие на-ряду с земледельческим хозяйством собственные или арендованные промысловые и промышленные заведения и предприятия (мельницу, крупорушку, маслобойку и т. п.), лишаются избирательного права, если эти заведения и предприятия ведутся с применением постоянного или созонного наемного труда.

Вместе с тем лишаются избирательного права земледельцы, занимающиеся на-ряду с земледельческим хозяйством скупкой и перепродажей скота, сельско-хозяйственных и иных продуктов в виде промысла (барышники-прасолы), а также лица, закабаляющие окружающее население путем систематического предоставления в пользование сельско-хозяйственных машин, рабочего скота и проч. или постоянно занимающиеся снабжением населения кредитом (товарным или денежным) на кабальных условиях.

Лишаются также избирательного права владельцы предприятий промышленного типа, предприниматели и подрядчики, эксплоатирующие население путем сдачи тех или иных работ на дом.

Последние категории имеют, как известно, большое значение для деревни и отметание их от участия в образовании органов власти, можно надеяться, охранит сельсоветы от захвата или использования их кулацкими элементами

Из других уточнений инструкции отметим, что кустари и ремесленники, пользующиеся наемным трудом взрослых рабочих, лишаются избирательного права, если необходимость иметь рабочего не вызывается самими условиями производства (напр., кузнечного).

Торговцы не могут, конечно, избирать и быть избранными в советы. Однако, учитывая современную острую безработицу, инструкция предоставляет избирательное право лицам, в силу особых причин занимающимся мелкой торговлей, как-то: инвалидам труда и войны, торгующим по бесплатным патентам Наркомсобеса, безработным рабочим и служащим (состоящим на учете посреднических бюро труда), выбирающим патент I разряда, если это занятие для них является временным. Оставление этим лицам избирательного права облегчает, конечно, для них возможность возвращения к трудовой жизни.

Служители религиозных культов всех вероисповеданий и толков лишаются избирательного права, независимо от того, получают ли они за выполнение своих обязанностей вознаграждение или нет. Сюда относятся—монахи, послушники, священники, дьяконы, псаломщики, муллы, муэдзины, раввины, бии, казии, канторы, шаманы, биксы, ксендзы, пасторы, начетчики и т. п. В то же время указывается, что лица, которые по найму или по выбору религиозных общин занимаются административно-хозяйственным и техническим обслуживанием зданий религиозных культов и религиозных обществ (сторожа, уборщики, звонари, певчие и т. п.), а также лица, принявшие по договору культовое имущество, состоящие членами приходских советов и общин, пользуются избирательным правом.

Инструкция точно перечисляет категории лиц, которые лишаются избирательного права, как руководившие прямо или косвенно деятельностью полиции, жандармерии и карательных органов как при царском строе, так и при белых контр-революционных правительствах. Нужно лишь отметить, что белые офицеры и чиновники белых армий восстанавливаются постановлениями местных избирательных комиссий, утверждаемыми губисполкомами, если они служат в настоящее время. Бывшие же белые офицеры, позднее служившие в Красной армии, пользуются избирательным правом.

Низшие служащие полиции и жандармерии могут быть восстановлены также на местах, а остальные—лишь постановлениями Президиума ВЦИК.

Члены семей лиц, лишенных избирательного права, кроме низших служащих полиции и жандармерии, также лишаются избирательного права, если они находятся от них в материальной зависимости и не имеют источником своего существования самостоятельный, общественно-полезный труд.

Лишение избирательного права лиц, не указанных в Конституции и инструкции, не допускается и может быть произведено лишь по постановлению Президиума ВЦИК.

Необходимо также отметить, что для восстановления лиц, лишенных избирательного права, как принадлежавших ранее к классу эксплоататоров (помещики, буржуазия, служители религиозных

культов) требуется, чтобы они в течение не менее 5 лет занимались производительным и общественно-полезным трудом и доказали свою лойяльность к Советской власти. Лишь для тех из них, которые служат и состоят членами профсоюзов, 5-тилетний трудовой стаж необязателен.

В заключение отметим ещё, что возрастной ценз, установленный в Советском государстве — 18 лет, является самым низким из всех существующих и что армия, в противоположность имеющему место в буржуазных государствах устранению солдат от политической жизни, также участвует в выборах.

Все указанные нормы вовлекают в выборы настолько широкий круг избирателей, отстраняют от участия в них настолько незначительную группу нетрудовых элементов, что вполне можно характеризовать советскую систему, как самую демократическую в мире, как являющуюся значительно более высокой государственной организацией сравнительно с так называемой «демократической республикой».

### § 30. Организация выборов.

Характерным свойством советской избирательной системы, наряду с трудовым цензом, нужно признать неравное представительство рабочих и крестьян. Как мы видели выше, все с'езды, составляющиеся путем выбора делегатов от нижестоящих органов власти, составляются так, что некоторое преимущество отдается городским советам. Так, напр., Всероссийский и Всесоюзный С'езды составляются из расчета: от горсоветов—один делегат на 25 тысяч *избирателей* и от губернских с'ездов советов один делегат на 125 тысяч жителей. Также построены и все с'езды, кончая уездным. Определенное количество горожан-избирателей, т.-е. главным образом рабочих избирает такое же количество депутатов, как в пять раз бо́льшее количество жителей сельских местностей. Поскольку в первом случае мы видим счет по избирателям, а во втором по жителям (куда включаются и несовершеннолетние и лишенные избирательного права, хотя сами выборы производятся лишь лицами, имеющими право в них участвовать), отношение равняется, конечно, не 1:5, а 1:2 или, в крайнем случае 1:2,5. Во всяком случае, неравное представительство и преимущества для городского пролетариата очевидны.

В этом неравенстве вполне ясно и точно проявляется та основная черта рабоче-крестьянского союза, что он строится при руководстве, при преобладающей роли пролетариата. «В Советской Конституции», говорит программа ВКП (б), «отразилось это руководство пролетариата и сохранилось некоторое преимущество за промышленным пролетариатом, сравнительно с более распыленными, мелко буржуазными массами деревни».

Эти преимущества даются, следовательно, пролетариату в соответствии с руководящей, основной ролью его в нашей революции не в награду за его достоинства, а для лучшего, более правильного от-

ражения диктатуры его, поскольку советы и являются организационной формой диктатуры пролетариата.

Однако, преимущества даются не отдельным рабочим, но пролетариату, как классу. С этим связаны и другие совершенно исключительные особенности советской избирательной системы. Прежде всего, как мы уже отмечали—это многостепенность выборов, в условиях советского государства дающая полную возможность установить непосредственное ознакомление избирателя с каждым депутатом и в то же время осуществить невозможную в буржуазных странах отчетность депутата перед избирателями.

Осуществление связи депутата с избирателями и действительное вовлечение массы трудящихся в выборы достигается также и тем, что сами выборы в городские советы производятся не распыленной массой лиц, принадлежащих к самым различным слоям и группам населения и об'единяющейся только проживанием в одном избирательном участке, но трудящимися, об'единяемыми по производственному принципу. Избирательные собрания организуются в городах по производственным или профессиональным единицам (предприятиям, учреждениям и профессиональным союзам). Мелкие предприятия и учреждения могут, в целях выборов, об'единяться. С другой стороны, выборы в крупных промышленных предприятиях могут производиться по отдельным цехам и сменам.

Граждане, не работающие в предприятиях и учреждениях и не состоящие членами профсоюзов (так называемые неорганизованные избиратели-кустари, домашние хозяйки, извозчики и т. п.), участвуют в выборах или совместно с другими избирателями по производственным единицам или же образуют особые избирательные единицы.

Основной выборной организацией является, следовательно, фабрика, завод, воинская часть, профсоюз. Выборы производятся от коллективов, спаянных общностью жизни и работы, и так как избиратели после выборов не расходятся, не распыляются, а остаются тем же коллективом, достигается совершенно исключительная, прочная связь депутата с избирателями.

Опыт избирательных кампаний, имевших место после перехода к новой экономической политике, показал, что во многих случаях избиратели, в особенности в деревне, совершенно не являются на выборы. Поэтому, в связи с общим стремлением к оживлению советов, был установлен кворум для избирательных собраний в количестве не менее 35% всех избирателей данной единицы (селения, фабрики, воинской части и т. д.). В Москве и Ленинграде, как центрах пролетарской диктатуры, кворум повышается до 50% избирателей.

Выборы производятся открытым голосованием. По общему правилу советское государство не знает, вообще, тайного голосования. В самом деле, поскольку трудящиеся в борьбе за свои права требуют в буржуазных государствах тайного голосования для защиты от репрессий со стороны органов власти и капиталистов, в советском государстве этот момент экономической зависимости трудящихся

исчезает, а потому отпадает и необходимость в голосовании записками или шарами.

Избиратели, пославшие в совет депутата, при недовольстве его деятельностью имеют право во всякий момент отозвать его и произвести новые выборы.

В заключение остановимся на организации избирательных комиссий. Делом перевыборов советов ведает Всероссийская Центральная Избирательная Комиссия, образующаяся при Президиуме ВЦИК, в составе, персонально утверждаемом Президиумом. В последнее время образована также Центральная Избирательная Комиссия при Президиуме ЦИК СССР.

В задачи Всероссийской Центральной Избирательной Комиссии входит общее руководство проведением избирательных кампаний по РСФСР, инструктирование всех нижестоящих избирательных комиссий, рассмотрение жалоб на их действия, посылка представителей для обследования их работы и представление в Президиум ВЦИК отчетности о ходе перевыборов.

Соответствующие избирательные комиссии с участием представителей общественных организаций (отдела работниц, комсомола и т. д.) образуются—краевые, областные, губернские, окружные, уездные, районные, волостные, городские и сельские. При этом, на городские и сельские избирательные комиссии, кроме прочих обязанностей, возлагается составление, рассмотрение, проверка и опубликование списка лиц, лишенных избирательного права, рассылка именных избирательных повесток и принятие других мер оповещения о месте и времени избирательных собраний, разбивка территории и избирателей по избирательным собраниям и организация самих избирательных собраний.

---

# ОГЛАВЛЕНИЕ.



---



Цена 90 коп.




СКЛАД ИЗДАНИЯ:
Москва, Кузнецкий Мост, 7.
Тел. 2-80-42.